

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

Poslovni broj: Usoz-116/15-10

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 sudaca toga suda Arme Vagner Popović, predsjednice vijeća, Ane Berlengi Fellner, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, Marine Kosović Marković i Mirjane Čačić, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po zahtjevu B. B. iz M., S., na sjednici održanoj dana 26. veljače 2016.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se usvaja.

Ukida se Pravilnik o unutarnjem redu Jedinostvenog upravnog odjela Općine M. (Glasnik općine Marina, br. 9/15. i 22/15.).

Obrazloženje

Podnositelj zahtjeva je dana 26. lipnja 2015., zatražio ocjenu zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu Jedinostvenog upravnog odjela Općine M. (Glasnik općine Marina, br. 9/15), smatrajući da je donesen u nezakonitoj proceduri, što ga čini nezakonitim. Uz zahtjev je dostavio rješenje S.-d. županije Općina M., Vlastiti pogon (nepotpune klase i ur.broja) od 19. svibnja 2015., radi stavljanja na raspolaganje i premještaja, kojim je kako smatra podnositelj zahtjeva povrijeđeno njegovo pravo i pravni interes.

Podnositelj zahtjeva navodi da je osporeni Pravilnik donesen bez prethodnog savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom, odnosno bez poštivanja obvezujućeg postupka dostave prijedloga općeg akta poslodavcu i savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom, čime je postupljeno protivno članku 150. u vezi s člankom 153. stavak 3. Zakona o radu. Iz navedenih odredaba Zakona o radu te članka 3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi proizlazi da se poslodavac mora savjetovati sa sindikalnim povjerenikom prije donošenja važne odluke za položaj radnika, te mora sindikalnom povjereniku dostaviti podatke važne za donošenje odluke i sagledavanje njezinog utjecaja na položaj radnika. Nesporno je da je Pravilnik o

unutarnjem redu odluka važna za položaj radnika u smislu članka 150. Zakona o radu. Navedenim Pravilnikom je u dijelu sistematizacije radnih mjesta u Upravnom odjelu Općine M. u kojem je osnovan Pododsjek za opće i komunalne poslove sa samo jednim referentom za komunalu i komunalni red nezakonit, jer se u odnosu na prethodni Pravilnik smanjuje broj radnih mjesta u upravnim tijelima Općine M. na način da podnositelj zahtjeva kao službenik na radnom mjestu komunalnog redara – ujedno i sindikalni povjerenik ostaje neraspoređen, te je stavljen na raspolaganje, bez suglasnosti Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika RH, slijedom čega je sukladno odredbi članka 150. stavak 12. Zakona o radu, ništetan. Podnositelj predlaže da Sud usvoji zahtjev i temeljem odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima, ukine osporeni Pravilnik.

Također predlaže da Sud do donošenja presude sukladno članku 85. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima obustavi izvršenje osporenog akta.

Sud je odgovarajućom primjenom članka 32. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14.), dostavio zahtjev donositelju osporenog Pravilnika na očitovanje. Podneskom od 8. prosinca 2015., očitovala se Općina M. navodeći da je prethodno savjetovanje sa sindikalnim povjerenikom od strane jedinice lokalne samouprave obavio T. F., upravitelj komunalnog pogona usmenim putem. Navedenom prigodom u cijelosti je priopćena namjera donošenja Pravilnika o unutarnjem redu Jedinstvenog upravnog odjela Općine M. i pravne posljedice donošenja istog, kao i sve druge važne okolnosti u vezi navedene odluke. Neprijeporno je pravo jedinice lokalne samouprave poslodavca da organizira proces rada na način za koji drži da će uvažavajući sve subjektivne i objektivne okolnosti biti učinkovitiji u smislu postizanja pozitivnih rezultata poslovanja, a takva organizacija procesa rada uključuje i mogućnost ukidanja pojedinih radnih mjesta, smanjenje broja izvršitelja na pojedinim radnim mjestima, otvaranje novih radnih mjesta kroz drugačiji organizacioni proces rada i sl. Sukladno tome smatra da se osporenim Pravilnikom ne utječe na već stečena prava iz radnog odnosa kao i da se ne bi smatrao odlukom važnom za položaj radnika.

Zahtjev je osnovan.

Osporeni Pravilnik o unutarnjem redu Jedinstvenog upravnog odjela Općine M., klasa: 023-05/15-20/01, urbroj: 2184/02-03/01-15-1 koji je donio načelnik Općine M. dana 30. travnja 2015., objavljen je u Službenom glasniku Općine Marina, broj 9/15 dana 11. svibnja 2015., te je stupio na snagu osmog dana od dana objave. Pravilnik je donesen temeljem članka 48. stavak 1. točka 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i upravi (Narodne novine, broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13.), članka 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 86/08., 61/11.) i članka 4. Odluke o osnivanju i ustroju Jedinstvenog upravnog odjela Općine M. (Službeni glasnik općine Marina, broj 27/13.).

U međuvremenu je načelnik Općine M. temeljem odredbe članka 50. Statuta Općine M. donio Izmjenu Pravilnika o unutarnjem redu Jedinstvenog upravnog odjela Općine M. objavljenog u Službenom glasniku Općine Marina, broj 22/15 dana 11. studenog 2015., kojim je izmijenjen članak 9. Pravilnika, dok je u preostalom dijelu Pravilnik ostao na snazi.

Osporenim Pravilnikom uređeni su unutarnji ustroj, nazivi i opisi poslova radnih mjesta, stručni i drugi uvjeti za raspored na radna mjesta, druga prava službenika i namještenika i druga

pitanja od značaja za rad upravnih tijela Općine M.. U prijelaznim i zaključnim odredbama osporenog Pravilnika, propisano je da će se službenici i namještenici čije je radno mjesto ovim Pravilnikom ukinuto rasporediti na slobodno radno mjesto utvrđeno ovim Pravilnikom za koje službenik ispunjava uvjete, kao i da će se prometni redari koji zbog organizacijskih promjena prelaze iz Vlastitog pogona u Jedinstveni upravni odjel Općine M. rasporediti u roku od 30 dana. Nakon stupanja na snagu ovog Pravilnika u roku 30 dana donijet će se izmjena i dopuna rješenja samo za radno mjesto komunalnog referenta u Jedinstvenom upravnom odjelu kojem su dodati poslovi komunalnog redara i nova rješenja za radna mjesta Prometnih redara preuzetih iz Vlastitog pogona.

Za ocjenu zakonitosti osporenog Pravilnika nije mjerodavna odredba članka 48. stavak 1. točka 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i upravi, jer se ista odredba ne odnosi na donošenje pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela jedinice lokalne samouprave.

Za ocjenu zakonitosti osporenog Pravilnika, mjerodavne su odredbe članka 3. stavka 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.“

Nadalje, za ocjenu zakonitosti osporenog Pravilnika mjerodavne su i odredbe članka 150. Zakona o radu (Narodne novine, broj 93/14.) 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.

(...)“

Također, članak 153. stavak 3. Zakona o radu propisuje da 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.

Imajući u vidu citirane odredbe članka 4. stavak 3. i 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi neupitna je ovlast općinskog načelnika za donošenje Pravilnika o unutarnjem redu upravnog tijela općine kojim se uređuje unutarnje ustrojstvo upravnog tijela, naziv 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.

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

Naime, iz citirane odredbe članka 3. stavak 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. Navedeni Zakon 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, kao i na čiji prijedlog, te propisuje predmet uređenja. Stoga, prema ocjeni Suda, a sukladno članku 3. stavak 4. istog Zakona, pri donošenju Pravilnika o unutarnjem redu se primjenjuju mjerodavne odredbe Zakona o radu.

Pravilnik o unutarnjem redu upravnih tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave je pravni akt koji se u smislu odredbe članka 150. stavak 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 naprijed navedeni predmet uređenja osporavanog Pravilnika, Sud smatra da se prije donošenja osporenog Pravilnika, njegov donositelj morao savjetovati s ovlaštenim sindikalnim povjerenikom o namjeravanoj odluci o donošenju

Pravilnika o unutarnjem redu te sindikalnom povjereniku dostaviti podatke važne za donošenje Pravilnika.

Prema podacima spisa ne proizlazi da je postupak donošenja osporenog Pravilnika proveden sukladno citiranoj odredbi članka 150. Zakona o radu, slijedom čega Sud nalazi da je osporeni Pravilnik, neovisno o svom sadržaju, nezakonit.

Paušalne tvrdnje da je prethodno usmenim putem obavljeno savjetovanje sa sindikalnim povjerenikom, koji je ujedno i podnositelj zahtjeva, nisu ničim dokumentirane iako je Sud više puta pozivao na očitovanje u tom smislu.

Slijedom iznijetog, Sud je temeljem odredbe članka 86. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima, ukinuo osporeni opći akt, koji sukladno odredbi članka 86. stavak 4. istog Zakona prestaje važiti danom objave ove presude u Narodnim novinama.

Budući 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.

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

U Zagrebu 26. veljače 2016.

Predsjednica vijeća  
Arma Vagner Popović, v.r.