



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

Poslovni broj: Usoz-221/2023-8

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Blanše Turić, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Radmile Bolanča Vuković, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu obavijesti ŽM, [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], na sjednici vijeća održanoj 27. veljače 2025.

p r e s u d i o j e

Ne prihvaća se prijedlog za ocjenu zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu gradske uprave Grada Trilja ("Službeni glasnik Grada Trilja", 4/23.).

Obrazloženje

1. ŽM, vijećnica Gradskog vijeća Grada Trilja, podnijela je Sudu obavijest o nezakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu gradske uprave Grada Trilja ("Službeni glasnik Grada Trilja", 4/23.; u daljnjem tekstu: Pravilnik).
2. Podnositeljica smatra da je osporeni opći akt donesen u postupku koji nije suglasan sa zakonom. Ističe da je osporeni Pravilnik donesen bez prijedloga pročelnika, što je u nesuglasju s člankom 4. stavkom 3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 86/08., 61/11., 4/18. i 112/19.; u daljnjem tekstu: ZSNLP(R)S). Pored toga navodi da je Pravilnik donesen bez savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom. Predlaže ukidanje osporenog općeg akta.
3. Donositelj osporenog Pravilnika dostavio je Sudu očitovanje o prijedlogu, u kojemu u bitnom ističe da je netočan navod podnositeljice kako osporeni Pravilnik nije donesen na prijedlog pročelnika upravnih odjela Grada Trilja. U prilog tome dostavlja prijedloge osporenog akta gradonačelniku. Nadalje ističe da nijedan zaposlenik Grada Trilja nije član sindikata te da ne postoji sindikalni povjerenik ni sindikalni predstavnik. U Gradu Trilju ne postoji radničko vijeće. Stoga smatra da u postupku donošenja osporenog Pravilnika nije postojala obveza savjetovanja s radničkim vijećem odnosno sa sindikalnim povjerenikom. Napominje da osporenim Pravilnikom nije pogoršan položaj zaposlenika Grada Trilja niti je ijedan zaposlenik Grada Trilja iskazao bilo kakav oblik nezadovoljstva osporenim Pravilnikom.
4. Prijedlog nije osnovan.
5. Osporeni Pravilnik donio je gradonačelnik Grada Trilja 9. lipnja 2023. na temelju članka 4. stavaka 3. i 4. ZSNLP(R)S-a.

6. Osporenim Pravilnikom uređuje se unutarnje ustrojstvo, sistematizacija radnih mjesta i druga pitanja od značenja za rad upravnih tijela gradske uprave Grada Trilja.
7. Prvi podnositeljičin prigovor odnosi se na donošenje osporavanog Pravilnika bez prijedloga ovlaštenog predlagatelja. Za ocjenu osnovanosti toga prigovora mjerodavne su odredbe članka 3. stavaka 1. i 3. i članka 4. ZSNLP(R)S-a.
8. Člankom 3. stavcima 1. i 3. ZSNLP(R)S-a propisano je da se prava, obveze i odgovornosti službenika i namještenika u upravnim tijelima lokalnih jedinica uređuju zakonom i na temelju zakona donesenim propisima. Na pitanja koja nisu uređena tim Zakonom ili posebnim zakonom, propisima donesenim na temelju zakona ili kolektivnim ugovorom primjenjuju se opći propisi o radu.
9. Člankom 4. stavcima 1. i 4. ZSNLP(R)S-a propisano je da se službenici i namještenici primaju u službu i raspoređuju na slobodna radna mjesta utvrđena pravilnikom o unutarnjem redu. 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.
10. Člankom 4. stavkom 3. ZSNLP(R)S-a propisano je da 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.
11. Iz dokumentacije koju je uz očitovanje o obavijesti Sudu dostavio donositelj osporenog Pravilnika proizlazi da je osporavani Pravilnik donesen na prijedlog pročelnika upravnih tijela Grada Trilja. Naime, Sudu su dostavljeni prijedlozi pročelnika Upravnog odjela za financije, gospodarstvo i EU fondove Grada Trilja od 16. svibnja 2023., Upravnog odjela za prostorno uređenje, imovinskopravne poslove, komunalni sustav i zaštitu okoliša Grada Trilja od 2. lipnja 2023. i Upravnog odjela općih poslova, lokalne samouprave i društvenih djelatnosti Grada Trilja od 17. svibnja 2023., na temelju kojih je donesen osporeni Pravilnik.
12. S obzirom na navedeno, nije osnovan podnositeljičin navod da je osporavani Pravilnik donesen bez prijedloga pročelnika upravnih tijela Grada Trilja.
13. U odnosu na prigovor o donošenju osporenog Pravilnika bez savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom, Sud polazi od sljedećeg:
14. Članak 150. stavak 1. Zakona o radu („Narodne novine“, 93/14., 127/17. i 98/19., 151/22. i 64/23. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske; u daljnjem tekstu: ZoR) propisuje da se prije donošenja odluke važne za položaj radnika, poslodavac 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.
15. Člankom 153. stavkom 3. ZoR-a propisano je ako kod poslodavca nije utemeljeno radničko vijeće, sindikalni povjerenik preuzima sva prava i obveze radničkog vijeća propisane ZoR-om, osim prava iz članka 164. stavka 2. ZoR-a na imenovanje predstavnika radnika u organ poslodavca iz članka 164. stavka 1. ZoR-a.
16. Pravilnik o unutarnjem redu uređuje važna pitanja vezana za položaj radnika. Stoga prije donošenja takvog akta treba primijeniti članak 150. stavak 1. ZoR-a.
17. Sud je u svojoj dosadašnjoj praksi višekratno izrazio stajalište da donošenje pravilnika o unutarnjem redu bez prethodnog savjetovanja s radničkim vijećem odnosno sindikalnim povjerenikom predstavlja povredu zakonske obveze iz članka 150. stavka 1. ZoR-a. Od toga, načelnog, stajališta Sud ni sada ne odstupa.
18. Međutim, Sud smatra da obveza primjene članka 150. stavka 1. ZoR-a ovisi o okolnostima svakog konkretnog slučaja.

19. Prema članku 141. stavku 1. ZoR-a, radnici imaju pravo na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem, izabrati jednog ili više svojih predstavnika koji će ih zastupati kod poslodavca u zaštiti i promicanju njihovih prava i interesa (radničko vijeće).

20. Pravo na slobodno udruživanje te slobodno osnivanje sindikata zajamčeno je Ustavom Republike Hrvatske. Svakome je zajamčeno uključivati se u sindikate i iz njih istupati u skladu sa zakonom. Valja naglasiti da je sindikalno udruživanje pravo, a ne obveza. U tom smislu valja uputiti na članak 165. stavak 1. ZoR-a koji propisuje:

„Članak 165.

1) Radnici imaju pravo, po svojem slobodnom izboru, utemeljiti sindikat te se u njega učlaniti, uz uvjete koji mogu biti propisani samo statutom ili pravilima toga sindikata.“.

21. Za ocjenu osnovanosti prijedloga mjerodavan je i članak 187. ZoR-a.

„Članak 187.

(1) Sindikati samostalno odlučuju o načinu njihova zastupanja kod poslodavca.

(2) Sindikati koji imaju najmanje pet zaposlenih kod određenog poslodavca mogu imenovati ili izabrati jednog ili više sindikalnih povjerenika.

(3) Sindikati koji imaju članove kod određenog poslodavca mogu imenovati ili izabrati jednog ili više sindikalnih predstavnika.

(4) Sindikalni povjerenik je radnik koji je u radnom odnosu kod poslodavca.

(5) Sindikalni povjerenici, odnosno sindikalni predstavnici imaju pravo kod poslodavca štiti i promovirati prava i interese članova sindikata.

(6) Poslodavac je dužan sindikalnom povjereniku, odnosno sindikalnom predstavniku omogućiti pravodobno i djelotvorno ostvarenje prava iz stavka 5. ovoga članka te pristup podacima važnim za ostvarenje toga prava.

(7) Sindikalni povjerenik, odnosno sindikalni predstavnik pravo iz stavka 5. ovoga članka mora ostvarivati na način koji ne šteti poslovanju poslodavca.

(8) Sindikat mora pisano obavijestiti poslodavca o imenovanju sindikalnog povjerenika, odnosno sindikalnog predstavnika.

(9) Sindikalni predstavnik ima sva prava i obveze sindikalnog povjerenika utvrđene ovim Zakonom, osim prava i obveza koje sindikalni povjerenik ima iz radnog odnosa ili u vezi s radnim odnosom, te prava iz članka 153. stavka 3. ovoga Zakona.“

22. Primarna je svrha postojanja sindikata, u koji se radnici dobrovoljno udružuju, unaprjeđivanje i zaštita njihovih radnih i drugih, srodnih, prava i interesa. U tom svjetlu valja promatrati i zakonsku obvezu savjetovanja s radničkim vijećem ili sindikalnim povjerenikom prije donošenja odluke važne za položaj radnika. Naime, svrha odredaba ZoR-a koje uređuju to savjetovanje iscrpljuje se u davanju mogućnosti zaštite radnika u situaciji u kojoj postoji mogućnost da se savjetovanje ostvari odnosno u situaciji u kojoj kod poslodavca postoji radničko vijeće odnosno sindikat. S druge strane, u situaciji u kojoj kod poslodavca ne postoji ni radničko vijeće ni sindikat, ZoR, po prirodi stvari, ne zahtijeva provođenje postupka savjetovanja. Na ovakvo stajalište upućuje i praksa Vrhovnog suda Republike (primjerice, presuda i rješenje, broj: Rev-850/2020-2 od 28. svibnja 2024.; točka 7.12. obrazloženja).

23. S obzirom na činjenicu da iz očitovanja donositelja osporenog Pravilnika proizlazi da u Gradu Trilju nije utemeljeno radničko vijeće niti je ijedan zaposlenik

Grada Trilja član sindikata, slijedom čega ne postoji sindikalni povjerenik, Sud zaključuje da u postupku donošenja osporenog Pravilnika nije postojala obveza savjetovanja u smislu članka 150. stavka 1. u vezi s člankom 153. stavka 3. ZoR-a. Stoga valja zaključiti da u postupku donošenja osporenog općeg akta nije učinjen propust koji bi osporeni Pravilnik učinio nezakonitim.

24. Slijedom iznesenog, utvrdivši da je osporeni Pravilnik zakonit, odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. u vezi s člankom 169. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.), odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu 27. veljače 2025.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.