



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

Poslovni broj: Usoz-246/2023-6

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 Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović, Radmile Bolanča Vuković, Jelene Rajić i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin kao zapisničara, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu obavijesti IT iz [adresa], na sjednici vijeća održanoj 31. ožujka 2025.

p r e s u d i o j e

Ne prihvaća se prijedlog za ocjenu zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu u upravnim tijelima Općine Josipdol ("Službeni glasnik Općine Josipdol", broj: 61/23.).

Obrazloženje

1. IT, podnijela je Sudu obavijest o nezakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu u upravnim tijelima Općine Josipdol, klasa: 110-01/23-01/1, urbroj: 2133-13-1-23-3 od 19. lipnja 2023., objavljenog u "Službenom glasniku Općine Josipdol", broj: 61/23 (u daljnjem tekstu: Pravilnik), koji je donio Općinski načelnik Općine Josipdol.
2. Podnositeljica smatra da su kod donošenja Pravilnika povrijeđene odredbe članka 150. Zakona o radu, članka 3. i 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, te odredbe članka 10. Zakona o upravnim sporovima i članka 6. stavka 3. Zakona o sudovima. Navodi da je presudom ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-105/21-8 od 13. travnja 2023. ukinut raniji Pravilnik o unutarnjem redu u upravnim tijelima Općine Josipdol ("Glasnik Karlovačke županije", broj: 43/21. i 3/22.) iz razloga što nije provedeno prethodno savjetovanje sa radničkim vijećem, čime je povrijeđena obveza iz članka 150. Zakona o radu. Ističe da Općinski načelnik prilikom donošenja osporavanog Pravilnika ponovno nije poštovao navedenu odredbu Zakona o radu, što je navedeno i u odredbi članka 29. samog Pravilnika, već se poziva na mišljenje Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike od 19. svibnja 2023. Navodi nadalje da joj je Općinski načelnik nedvojbeno povrijedio stečena prava iz rada, jer joj je donošenjem nezakonitih akata i rješenja o imenovanju privremene pročelnice temeljem ukinutog članka 11. Odluke o ustroju upravnih tijela Općine Josipdol od 17. rujna 2021., jednostranom odlukom promijenjen status iz radnog odnosa na neodređeno vrijeme u radni odnos na određeno vrijeme.

Predlaže da se osporavani Pravilnik ukine, s time da se do donošenja odluke suda obustavi izvršenje istog.

3. Donositelj osporenog Pravilnika u očitovanju na prijedlog navode podnositeljice smatra neosnovanim. U bitnome navodi da prethodno savjetovanje s radničkim vijećem ili sindikalnim povjerenikom nije provedeno jer nije moguće, budući da u Općini Josipdol nije utemeljeno radničko vijeće niti u istoj djeluje sindikalni povjerenik ili sindikat, te osporava navode podnositeljice da bi svjesno i namjerno kršio Ustav Republike Hrvatske i druge propise. Poziva se na mišljenje (tumačenje) Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike od 19. svibnja 2023., koje je zatraženo nakon ranijih presuda ovoga Suda na koje se podnositeljica poziva, a prema kojem činjenica što poslodavac nije u mogućnosti provesti savjetovanje u skladu s odredbama Zakona o radu ne utječe na mogućnost donošenja odluka i akata od strane poslodavca, jer bi na taj način poslodavac bio onemogućen u organizaciji rada i svoga poslovanja. Ističe da Zakon o radu ne sadrži odredbe koje određuju postupanje u slučaju kada kod poslodavca nije utemeljeno radničko vijeće niti postoji sindikalni povjerenik. Nadalje ističe da poslodavac ne može i ne smije prisiljavati radnike, odnosno službenike da osnuju radničko vijeće ili sindikat, jer je pravo na sindikalno udruživanje isključivo pravo radnika a ne poslodavca, što je nedvojbeno određeno Zakonom o radu i člankom 43. Ustava Republike Hrvatske. Stoga osporava i navode podnositeljice o nepoštivanju, odnosno nepostupanju po pravomoćnim presudama Visokog upravnog suda te kršenju odredbi članka 10. Zakona o upravnim sporovima i članka 6. stavka 3. Zakona o sudovima. Predlaže da se zahtjev podnositeljice odbije.

4. S obzirom da podnositeljica zahtjeva ne navodi da bi pojedinačnom odlukom donesenom na temelju osporenog Pravilnika bilo povrijeđeno njezino pravo ili pravni interes, već da je podnijela zahtjev za izmjenu pojedinačne odluke (rješenja od 5. listopada 2021. o imenovanju privremene pročelnice) donesene na temelju općih akata Općine Josipdol ukinutih presudama ovoga Suda (poslovni broj: Usoz-106/21, Usoz-105/21 i Usoz-104/21 od 13. travnja 2023.), Sud je podnesak uzeo u razmatranje po službenoj dužnosti na temelju članka 158. stavka 2. ZUS-a.

5. Prijedlog nije osnovan.

6. Osporeni Pravilnik donio je Općinski načelnik Općine Josipdol 19. lipnja 2023., na prijedlog pročelnika Upravnog odjela za opće poslove, komunalni sustav i EU fondove i pročelnice Upravnog odjela za financije, gospodarstvo i društvene djelatnosti, a na temelju članka 4. stavka 3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj: 86/08., 61/11., 4/18. i 112/19. – dalje: ZSNLP(R)S), članka 28. Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj: 74/10., 125/14. i 48/23. – dalje: Uredba) te članka 47. Statuta Općine Josipdol ("Glasnik Karlovačke županije", broj: 12/21. i 40/21.

7. Prema članku 3. stavku 1. i 3. ZSNLP(R)S-a 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 tim Zakonom ili posebnim zakonom, propisima donesenim na temelju zakona ili kolektivnim ugovorom, primjenjuju se opći propisi o radu.

8. 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 tijela, 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.

9. Prema članku 4. stavku 3. ZSNLP(R)S-a, 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.

10. Odredbom članka 28. stavka 1., 2. i 5. Uredbe propisano je da se radna mjesta u upravnim tijelima utvrđuju u pravilniku o unutarnjem redu, a naziv radnog mjesta u pravilniku o unutarnjem redu mora sadržavati naziv radnog mjesta s Popisa radnih mjesta koji je sastavni dio Uredbe. Naziv radnog mjesta može sadržavati i naznaku poslova koji se obavljaju na radnom mjestu (npr. pročelnik upravnog odjela – tajnik, stručni savjetnik, viši informatički suradnik, savjetnik za prostorno uređenje, referent za uredsko poslovanje).

11. Člankom 47. Statuta Općine Josipdol propisana je nadležnost Općinskog načelnika kao nositelja izvršne vlasti u Općini, između ostalog za donošenje pravilnika o unutarnjem redu za upravna tijela Općine te pravima iz radnog odnosa službenika i namještenika.

12. Osporenim Pravilnikom uređuje se unutarnje ustrojstvo upravnih tijela Općine Josipdol, 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 Općine, a sastavni dio Pravilnika čini Sistematizacija radnih mjesta u upravnim tijelima, koja sadržava popis radnih mjesta, opis radnih mjesta i broj izvršitelja na pojedinom radnom mjestu, te opis radnog mjesta sadrži elemente propisane Uredbom.

13. S obzirom na navedeno, osporeni Pravilnik donio je ovlašteni donositelj, a nakon analize sadržaja Pravilnika u svjetlu mjerodavnih zakonskih odredaba Sud ocjenjuje neosnovanim navod podnositeljice da su tim općim aktom povrijeđene odredbe članka 3. i 4. ZSNLP(R)S-a). U odnosu na prigovor o donošenju osporenog akta bez provedenog prethodnog savjetovanja sa radničkim vijećem ili sindikalnim povjerenikom, za ocjenu zakonitosti Pravilnika mjerodavne su odredbe članka 150. i 153. Zakona o radu ("Narodne novine", broj: 93/14., 127/17., 98/19., 151/22. i 64/23. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske).

14. Članak 150. stavak 1. Zakona o radu 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. 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 (stavak 4.).

15. Prema članku 153. stavku 3. Zakona o radu, 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. na imenovanje predstavnika radnika u organ poslodavca iz članka 164. stavka 1. toga Zakona.

16. Pravilnik o unutarnjem redu uređuje važna pitanja vezana za položaj radnika, te stoga prije donošenja takvog akta treba primijeniti članak 150. stavak 1. Zakona o radu.

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 navedenog članka Zakona o radu, od kojeg načelnog stajališta ni sada ne odstupa.

18. Međutim, Sud smatra da obveza primjene članka 150. stavka 1. odnosno 153. stavka 3. Zakona o radu ovisi o okolnostima svakog konkretnog slučaja.

19. Prema članku 141. stavku 1. Zakona o radu 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. Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno je pravo na slobodno udruživanje te slobodno osnivanje sindikata. 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, što proizlazi i iz članka 165. stavka 1. Zakona o radu, prema kojoj odredbi 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. Zakona o radu. Prema navedenoj odredbi sindikati samostalno odlučuju o načinu njihova zastupanja kod poslodavca (stavak 1.). Sindikati koji imaju najmanje pet zaposlenih kod određenog poslodavca mogu imenovati ili izabrati jednog ili više sindikalnih povjerenika (stavak 2.). Sindikati koji imaju članove kod određenog poslodavca mogu imenovati ili izabrati jednog ili više sindikalnih predstavnika (stavak 3.). Sindikalni povjerenik je radnik koji je u radnom odnosu kod poslodavca (stavak 4.). Sindikalni povjerenici, odnosno sindikalni predstavnici imaju pravo kod poslodavca štititi i promicati prava i interese članova sindikata (stavak 5.). 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 (stavak 6.). Sindikalni povjerenik odnosno sindikalni predstavnik pravo iz stavka 5. ovoga članka mora ostvarivati na način koji ne šteti poslovanju poslodavca (stavak 7.). Sindikat mora pisano obavijestiti poslodavca o imenovanju sindikalnog povjerenika, odnosno sindikalnog predstavnika (stavak 8.). 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 (stavak 9.).

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 prilikom donošenja odluke važne za položaj radnika. Naime, svrha odredaba Zakona o radu 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 ili sindikat. S druge strane, u situaciji u kojoj kod poslodavca ne postoji ni radničko vijeće ni sindikat, Zakon o radu, po prirodi stvari, ne zahtjeva provođenje postupka savjetovanja. Na ovakvo stajalište upućuje i praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske (primjerice presuda i rješenje broj: Rev-850/2020-2 od 28. svibnja 2024.)

23. Iz članka 29. Pravilnika, kao i očitovanja donositelja, proizlazi da u Općini Josipdol nije utemeljeno radničko vijeće niti na području Općine djeluje sindikat odnosno sindikalni povjerenik, što niti podnositeljica ne osporava. S obzirom na

navedeno, Sud nalazi da u postupku donošenja osporenog Pravilnika nije postojala obveza savjetovanja u smislu članka 150. stavka 1. u vezi s člankom 153. stavkom 3. Zakona o radu, jer takva obveza postoji samo u slučaju kada je utemeljeno radničko vijeće ili je prava i obveze radničkog vijeća, u skladu sa Zakonom preuzeo sindikalni povjerenik. Stoga valja zaključiti da u postupku donošenja općeg akta nije učinjen propust koji bi osporeni Pravilnik učinio nezakonitim.

24. S obzirom na navedeno, te imajući u vidu da je donositelj prije donošenja osporenog akta provjerio i nesporno utvrdio naprijed iznesene činjenice koje su odlučne u konkretnom slučaju, pozivanje tužiteljice na presudu ovoga Suda kojom je raniji Pravilnik o unutarnjem redu u upravnim tijelima Općine Josipdol ukinut zbog povrede zakonske obveze iz članka 150. Zakona o radu, nije od utjecaja na zakonitost osporavanog Pravilnika, niti su donošenjem tog Pravilnika povrijeđene odredbe članka 10. ZUS-a i članka 6. stavka 3. Zakona o sudovima.

25. Kako je prema ocjeni ovoga Suda osporeni Pravilnik zakonit, odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. ZUS-a odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu, 31. ožujka 2025.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.