



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

Poslovni broj: Usoz-242/2023-10

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 sutkinja toga suda Snježane Horvat – Paliska, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Blanše Turić, i Kristine Senjak Krunić, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice – specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu obavijesti SA, [adresa], na sjednici vijeća održanoj 29. travnja 2025.

p r e s u d i o j e

Ne prihvaća se prijedlog za ocjenu zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za financije, poljoprivredu i gospodarstvo Općine Drenovci ("Službeni vjesnik Općine Drenovci", 6/23.).

Obrazloženje

1. Podnositelj je Sudu dostavio obavijest o nezakonitosti 3 opća akta: Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za financije, poljoprivredu i gospodarstvo Općine Drenovci ("Službeni vjesnik Općine Drenovci", 6/23.), Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za opće, pravne i komunalne poslove ("Službeni vjesnik Općine Drenovci" 6/23.) te Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Općine Drenovci ("Službeni vjesnik Općine Drenovci", 4/22.) Postupci ocjene zakonitosti svakog od spomenutih općih akata razdvojeni su te će Sud donijeti zasebne odluke.
2. Predmet ovog spora je obavijest o nezakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za financije, poljoprivredu i gospodarstvo Općine Drenovci, dalje: osporeni Pravilnik.
3. Podnositelj obavijesti ističe da je novi Pravilnik donesen iz razloga da ga se, kao bivšeg pročelnika Jedininstvenog upravnog odjela, a zbog nesuglasica sa načelnikom Općine, makne sa tog radnog mjesta na kojem je bio izvrnut mobbingu te je o svojoj službeničko pravnoj situaciji obavijestio i nadležno Ministarstvo pravosuđa i uprave. 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), s obzirom da je prijedlog dao pročelnik drugog Upravnog odjela, istovremeno službenik ovlašten za obavljanje

poslova radnog mjesta vršitelja dužnosti službenika za privremeno obavljanje poslova pročelnika Upravnog odjela za financije, poljoprivredu i gospodarstvo. Pored toga navodi da je Pravilnik donesen bez savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom. Predlaže ukidanje osporenog općeg akta.

4. Donositelj osporenog Pravilnika dostavio je Sudu očitovanje o prijedlogu te u bitnome ističe da je općinski načelnik na prijedlog pročelnika Upravnog odjela za financije, poljoprivredu i gospodarstvo ukinuo dosadašnji Pravilnik o unutarnjem redu Upravnog odjela za financije, poljoprivredu i gospodarstvo, dana 11. studenoga 2024. pod oznakom KLASA: 024-01/24-01/660, URBROJ: 2196-12-24-02. U odnosu na druge prigovore, ističe da podnositelj obavijesti više nije zaposlen u Općini Drenovci te da u Općini Drenovci ne djeluje sindikat. Poziva se na recentnu praksu Vrhovnog suda Republike Hrvatske u pogledu obveze savjetovanja sa sindikatom ili radničkim vijećem kod poslodavaca u kojima ta tijela nisu formirana i ne djeluju. Predlaže da se inicijativa podnositelja odbaci ili odbije.

5. Imajući na umu odredbu članka 158. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 36/24 dalje ZUS) koji se primjenjuje temeljem odredbe članka 169. stavka 1. ZUS-a, a koja odredba propisuje da se postupak ocjene zakonitosti može pokrenuti po službenoj dužnosti na temelju obavijesti fizičkih ili pravnih osoba, neovisno o tome smatraju li da je osporenim općim aktom povrijeđeno njihovo pravo ili pravni interes, Sud prijedlog podnositelja obavijesti nije odbacio. Vezano uz navod donositelja akta da je isti stavljen van snage, valja naglasiti da su doista donesene Izmjene i dopune Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za financije, poljoprivredu i gospodarstvo Općine Drenovci dana 11. studenog 2024. („Službeni vjesnik Općine Drenovci 8/24“), kojima su izmijenjeni članci 7. i 9. osporenog Pravilnika te sistematizacija radnih mjesta. Međutim, ovim Izmjenama i dopunama nije stavljen van snage osporeni Pravilnik u cijelosti. Stoga, Sud zaključuje da je isti još uvijek na snazi te proizvodi pravne učinke iz kojeg razloga ovaj postupak nije obustavljen.

6. Prijedlog nije osnovan.

7. Osporeni Pravilnik donio je načelnik Općine Drenovci 23. lipnja 2023. na temelju članka 4. stavaka 2. i 3. ZSNLP(R)S-a. Osporenim Pravilnikom uređuje se unutarnje ustrojstvo Upravnog odjela za financije, poljoprivredu i gospodarstvo Općine Drenovci, a donesen je na prijedlog službenika ovlaštenog za obavljanje poslova radnog mjesta vršitelja dužnosti službenika za privremeno obavljanje poslova pročelnika u Upravnom odjelu za financije, poljoprivredu i gospodarstvo.

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. U odnosu na prigovor da je osporeni Pravilnik donesen bez prijedloga pročelnika Sud utvrđuje sljedeće. Postupak donošenja osporavanog Pravilnika započeo je po stupanju na snagu Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Općine Drenovci od 15. lipnja 2022. kada je preustrojem prestao postojati Jedinostveni upravni odjel Općine Drenovci. Time što je prijedlog osporenog Pravilnika dao službenik ovlašten za obavljanje poslova radnog mjesta vršitelja dužnosti službenika za privremeno obavljanje poslova pročelnika nije povrijeđena procedura donošenja. Naime, polazeći od dužnosti načelnika da osigura kontinuirano i efikasno funkcioniranje općinskih upravnih službi, a imajući na umu novodonesenu Odluku o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela, na temelju koje je u razdoblju od upražnjenja radnog mjesta pročelnika do imenovanja pročelnika putem javnog natječaja, načelnik imenovao službenika ovlaštenog za privremeno obavljanje poslova pročelnika, Sud ocjenjuje da je u okolnostima konkretnog slučaja, taj službenik bio ovlašten podnijeti prijedlog načelniku za donošenje osporenog Pravilnika pa je taj Pravilnik donesen po prijedlogu ovlaštenog predlagatelja. Ovakvo stajalište ovaj Sud je već izrazio u nizu svojih odluka, primjerice u presudi poslovni broj Usoz-258/2023-6 od 12. veljače 2024. S obzirom na navedeno, nije osnovan podnositeljev navod da je osporeni Pravilnik donesen bez prijedloga ovlaštenog službenika.

12. U odnosu na prigovor o donošenju osporenog Pravilnika bez savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom, Sud polazi od sljedećeg:

13. 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.

14. 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.

15. Pravilnik o unutarnjem redu uređuje važna pitanja vezana za položaj radnika. Stoga prije donošenja takvog akta treba primijeniti članak 150. stavak 1. ZoR-a.

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. Međutim, Sud smatra da obveza primjene članka 150. stavka 1. ZoR-a ovisi o okolnostima svakog konkretnog slučaja.

16. 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). 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.“.

17. 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 štititi i promicati 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.“

18. 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), a ovakvo stajalište ovaj Sud je zauzeo i u presudi poslovni broj Usoz- 221/23-8 od 27. veljače 2025.

19. S obzirom na činjenicu da iz očitovanja donositelja osporenog Pravilnika proizlazi da u Općini Drenovci nije utemeljeno radničko vijeće niti je ijedan zaposlenik član sindikata pa ne postoji ni 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 učinjen propust koji bi osporeni Pravilnik učinio nezakonitim.

20. Slijedom iznesenog, utvrdivši da je osporeni Pravilnik zakonit, odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. u vezi s člankom 169. stavkom 1. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu 29. travnja 2025.

PREDSJEDNICA VIJEĆA:
Snježana Horvat – Paliska, v.r.