



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

Poslovni broj: Usoz-36/2024-10

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, Senke Orlić-Zaninović, Blanše Turić, Kristine Senjak Krunic i Ljiljane Karlovčan Đurović, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice – specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu obavijesti EH, [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], zastupanog po opunomoćenici Maji Smrke, odvjetnici iz zajedničkog odvjetničkog ureda Ivo Smrke & Maja Smrke, Split, Riječka 18, na sjednici vijeća održanoj 14. srpnja 2025.

p r e s u d i o j e

Ne prihvaća se prijedlog za ocjenu zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu Jedinstvenog upravnog odjela Općine Bol ("Službeni glasnik Općine Bol" broj 7/2023).

Obrazloženje

1. Podnositelj je podnio obavijest vezano uz ocjenu zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu Jedinstvenog upravnog odjela Općine Bol („Službeni glasnik Općine Bol“ broj 7/23- dalje osporeni Pravilnik).
2. Podnositelj obavijesti ističe da postupak donošenja pobijanog akta nije bio u skladu s odredbom članka 31., članka 60. i članka 63. Statuta Općine Bol („Službeni glasnik Općine Bol“ 3/21, 4/22 dalje Statut) kojim odredbama je regulirano koje tijelo i kojim odlukama uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinice lokalne samouprave, poziva se na Odluku o ustrojstvu i djelokrugu Jedinstvenog upravnog odjela Općine Bol („Službeni glasnik Općine Bol“ broj 6/20. dalje Odluka o ustrojstvu JUO) te napose ističe da poslovi JUO obuhvaćaju i komunalne poslove, što nije poštovano u osporenom Pravilniku čime se zadire u ustrojstvo upravnog tijela od strane neovlaštenog donositelja općeg akta. Nadalje, drži da je osporeni Pravilnik protivan članku 32. Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 74/10,125/14 i 48/23 dalje Uredba) koja propisuje usklađivanje pravilnika o radu te opisa radnih mjesta s navedenom Uredbom u roku od 3 mjeseca od stupanja uredbe na snagu. Ističe da je Uredba stupila na snagu 13.05.2023.godine a da Pravilnik donesen tek u studenom 2023. godine odnosno 6 mjeseci od stupanja na snagu Uredbe na temelju koje je donesen osporavani akt. Nadalje, ističe i da je osporeni Pravilnik protivan članku 28. Uredbe, napose u dijelu članka 6. pod rednim brojem 8 potkategorija referent, naziv radnog

mjesta je REFERENT-KOMUNALNO-POMORSKI REDAR a kao opis poslova navedeni su poslovi komunalnog redara i poslovi pomorskog redara, a pod rednim brojem 9, potkategorija referent, naziv radnog mjesta je REFERENT-PROMETNO-KOMUNALNI REDAR koji obuhvaća poslove i komunalnog i prometnog redara, nazivi kojih radnih mjesta ne postoje ni u jednom zakonskom propisu i nisu u skladu sa odredbama članaka 104. i 109. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ 68/18, 110/18, 32/20 dalje ZKG), člancima 151., 152. i 154. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama („Narodne novine“ 83/23 dalje Zakon o pomorskom dobru) te članku 5. stavcima 4. i 6. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine 67/08, 48/10, 74/11, 80/13, 158/13, 92/14, 64/15, 108/17, 70/19, 42/20, 85/22, 114/22, 133/23 dalje ZoSPC). Poziva se na odredbe Pravilnika o uvjetima za obavljanje poslova upravljanja prometom, nadzora i premještanja nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila kada te poslove obavljaju jedinice lokalne samouprave te programu i načinu osposobljavanja službenika („Narodne novine“ 143/08, 105/09, 52/10, 53/12) koji propisuje kadrovske, prostorne i materijalne uvjete za obavljanje poslova prometnog redara te ističe da niti jednom zakonskom odredbom niti drugim propisom nije dopuštena ili predviđena „kombinacija“ radnih mjesta koja nemaju, a niti mogu imati veze jedno s drugim, kako je to određeno osporenim Pravilnikom.

3. Nadalje, smatra da je osporeni Pravilnik nezakonit jer je donesen protivno odredbi članka 51. Statuta Općine Bol u kojoj se izričito navodi da načelnica daje mišljenje o prijedlozima koje podnose drugi ovlašteni predlagatelji, a osporeni je Pravilnik donesen prije no što je donositelj dao mišljenje na prijedlog pročelnika, posebice u odnosu na ukidanje radnih mjesta za komunalne poslove i dodavanja novih poslova referenta-prometno-komunalnog redara i referenta- komunalno pomorskog redara a za čije nazive radnih mjesta nema uporišta u zakonu. Smatra da ovakav postupak ukazuje na nezakonite motive smanjivanja broja zaposlenika u Općini Bol te posljedično prestanak službe podnositelju zahtjeva.

4. Konačno, razlog nezakonitosti osporenog Pravilnika vidi u činjenici što njegovom donošenju nije prethodilo savjetovanje sa radničkim vijećem odnosno sindikalnim povjerenikom u skladu s odredbom članka 150. stavka 1. u vezi s člankom 153. stavkom 3. Zakona o radu, a što je bio neophodni korak u postupku donošenja Pravilnika te se poziva na odluke ovoga Suda poslovni broj Usoz-32/20 od 25.05.2020.g. i Usoz-25/22 od 27.02.2023.g.) Predlaže da Sud ukine osporeni Pravilnik.

5. Donositelj osporenog Pravilnika dostavio je Sudu očitovanje o prijedlogu te u bitnome ističe da je isti donesen na zakonom propisan način. Poziva se na članak 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ 86/08, 61/11, 04/18, 112/19 dalje ZSNLP(R)S) te odredbu članka 9. Odluke o ustrojstvu JUO. Navodi da opis poslova pojedinih radnih mjesta u osporenom Pravilniku sadrži opis poslova i zadataka koji se pretežno obavljaju na radnom mjestu te je sukladan odredbama članka 30. Uredbe, kao i da je prije donošenja osporenog Pravilnika zatraženo mišljenje Uprave za pravosudnu i upravnu inspekciju, Sektora upravne inspekcije, Službe za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave u Splitu te je donesen tek nakon potvrde Uprave za pravosudnu i upravnu inspekciju o zakonitosti prijedloga osporenog Pravilnika. Poziva se na ovosudne odluke poslovni broj: Usž-183/2024-2 te Usoz-51/2022-17 donesene povodom tužbi odnosno zahtjeva istog tužitelja. Posebno pozvan na očitovanje, ističe da u Općini Bol ne postoji sindikalni povjerenik.

6. Prijedlog nije osnovan.

7. Osporeni Pravilnik donijela je načelnica Općine Bol 7. studenog 2023. na temelju članka 4. ZSNLP(R)S-a, članka 51. Statuta, članka 32. Uredbe i članka 9. Odluke o ustrojstvu JUO. Osporenim Pravilnikom uređuje se unutarnje ustrojstvo Jedinstvenog upravnog odjela, nazivi radnih mjesta, opis poslova pojedinih radnih mjesta, stručni i drugi uvjeti potrebni za njihovo obavljanje, potreban broj izvršitelja i druga pitanja od značenja za rad i radne odnose u JUO Općine Bol.

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. Slijedom iznijetog, osporeni Pravilnik donijelo je nadležno tijelo, pozivom na odgovarajuće propise koji čine valjani pravni temelj za njegovo donošenje te u tom smislu osporeni Pravilnik nije u nesuglasnosti sa zakonom.

12. Sud ne nalazi niti da je osporeni Pravilnik u nesuglasnosti sa odredbama članka 31. (koji propisuje nadležnosti Općinskog vijeća), 60. (koji propisuje da se ustrojstvo i djelokrug upravnog tijela uređuje posebnom odlukom Općinskog vijeća u skladu sa Statutom i zakonom) i 63. (koji propisuje da Općina Bol u okviru samoupravnog djelokruga osigurava obavljanje djelatnosti kojima se zadovoljavaju svakodnevne potrebe građana na području komunalnih, društvenih i drugih djelatnosti, za koje je zakonom utvrđeno da se obavljaju kao javna služba) Statuta. Naime, osporenim Pravilnikom ne propisuje se ustrojstvo i djelokrug upravnog tijela, već se, upravo na temelju općeg akta kojeg je donijelo nadležno Općinsko vijeće (Odluka o ustrojstvu JUO) uređuje unutarnje ustrojstvo tog JUO, nazivi radnih mjesta, opis poslova pojedinih radnih mjesta, stručni i drugi uvjeti potrebni za njihovo obavljanje, potreban broj izvršitelja i druga pitanja od značenja za rad i radne odnose u JUO, sve u skladu sa odredbom članka 4. stavka 4. ZSNLP(R)S-a. Nije povrijeđena niti odredba članka 51. Statuta koji određuje, između ostalog, i koje su nadležnosti načelnika Općine. Stoga prigovore predlagatelja istaknute u tom smislu Sud ocjenjuje neosnovanima.

13. U odnosu na prigovore podnositelja o nesuglasnosti osporenog Pravilnika sa odredbama ZKG-,a ZoSPC-a, Zakona o pomorskom dobru te člancima 32. i 28. Uredbe Sud utvrđuje sljedeće.

14. Članak 32. Uredbe, doista, kako to osnovano navodi predlagatelj, propisuje usklađivanje pravilnika o radu te opisa radnih mjesta s navedenom Uredbom u roku od 3 mjeseca od stupanja te uredbe na snagu (13. svibnja 2023.), no predlagatelj neosnovano smatra da je osporeni Pravilnik nezakonit iz razloga što što je donesen tek 6 mjeseci od stupanja Uredbe na snagu. Ovo stoga što je Uredbom propisan instruktivni rok za donošenje Pravilnika u svrhu zakonite prilagodbe naziva radnih mjesta i organiziranja rada upravnih tijela lokalne samouprave na propisani način,

međutim, donošenje Pravilnika nakon tog roka od 3 mjeseca ne dovodi do formalno pravne nezakonitosti samog Pravilnika.

15. Članak 28. Uredbe u stavcima 1., 2. i 3. propisuje da se radna mjesta u upravnim tijelima utvrđuju u pravilniku o unutarnjem redu, da naziv radnog mjesta u pravilniku o unutarnjem redu mora sadržavati naziv radnog mjesta s Popisa radnih mjesta koji je sastavni dio ove Uredbe, ako je naziv radnog mjesta propisan u posebnom zakonu, u pravilniku o unutarnjem redu navodi se naziv radnog mjesta s Popisa radnih mjesta i propisani naziv iz posebnog zakona (npr. referent – komunalni redar). Prema stavu ovoga Suda to što je Pravilnikom predviđeno da se dva radna mjesta referenta koja u nazivu imaju oznaku komunalni redar razdvajaju na: pod rednim brojem 8, u potkategoriji referent na radno mjesto pod nazivom REFERENT-KOMUNALNO-POMORSKI REDAR i pod rednim brojem 9, u potkategoriji referent na radno mjesto pod nazivom REFERENT-PROMETNO-KOMUNALNI REDAR, sa pripadajućim opisima poslova ovih radnih mjesta ne dovodi do nezakonitosti tog dijela članka 6. osporenog Pravilnika. Naime, iz opisa poslova ovih radnih mjesta proizlazi da ovi referenti obavljaju poslove nadzora za kojega je ovlast jedinicama lokalne samouprave dana odredbama ZKG-a, Zakona o pomorskom dobru te ZoSPC-a, pri čemu su, imajući na umu odredbu članka 18. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ 33/01, 60/01, 129/05, 36/09, 36/09, 109/07, 125/08, 150/11, 144/12, 123/17 98/19, 144/20) jedinice lokalne samouprave samostalne u odlučivanju u poslovima iz svog samoupravnog djelokruga, a broj zaposlenih te unutarnja organizacija i podjela nadležnosti za obavljanje djelatnosti koje su zakonskom ovlasti prenesene na jedinice lokalne samouprave, po stavu ovoga Suda, spadaju u područje samostalnosti u odlučivanju.

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

17. 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.

18. 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.

19. 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.

20. 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.“.

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 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.“

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 Hrvatske (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 presudama poslovni broj Usoz-221/23-8 od 27. veljače 2025. te Usoz- 242/2023 od 29. travnja 2025. i koja sudska praksa je recentnija u odnosu na onu na koju se poziva predlagatelj.

23. S obzirom na činjenicu da nije utvrđeno da je u Općini Bol utemeljeno radničko vijeće niti da 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. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu 14. srpnja 2025.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
Snježana Horvat – Paliska, v.r.