



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

Poslovni broj: Usoz-51/25-9

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, Snježane Horvat-Paliska i Kristine Senjak Krunic, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice – specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu zahtjeva IV, OIB: [osobni identifikacijski broj], [adresa], na sjednici vijeća održanoj 29. siječnja 2026.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

1. IV iz [adresa] podnio je Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti Pravilnika o unutarnjem redu Jedinog upravnog odjela Općine Maruševac ("Službeni vjesnik Varaždinske županije", 81/23., 128/23. i 77/25.; u daljnjem tekstu: Pravilnik).
2. Podnositelj smatra da je osporeni opći akt u nesuglasju s Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 74/10., 125/14. i 48/23.; u daljnjem tekstu: Uredba) te sa Zakonom o radu („Narodne novine“, 93/14., 127/17., 98/19., 151/22. i 64/23. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske; u daljnjem tekstu: ZR) jer je donesen bez savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom.
 - 2.1. Zahtjevu, među ostalim, prilaže rješenje Jedinog upravnog odjela Općine Maruševac, KLASA: UP/I-120-02/23-01/4, URBROJ: 2186-17-03/1-23-1 od 29. prosinca 2023. kojim je na temelju članka 6. osporenog Pravilnika, podnositelj zahtjeva raspoređen u Jedinog upravnog odjela Općine Maruševac, na radno mjesto referent – komunalni redar, u III. kategoriji, potkategoriji referent, 11. klasifikacijski rang.
 - 2.2. Obrazlažući zahtjev, podnositelj u bitnom ističe da su uvjeti za radno mjesto komunalnog redara, propisani člankom 6. osporenog Pravilnika, nesuglasni s Uredbom, pri čemu posebno upire na članke 20. i 23. Uredbe. Naglašava da prema Uredbi radna mjesta III. kategorije obuhvaćaju jednostavnije i pretežno rutinske upravne, administrativne i stručne poslove službenika, a koja nikada nisu uključivala vođenje upravnih postupaka ili rješavanje u upravnim stvarima. Smatra da komunalni redar (sa srednjom stručnom spremom) ne smije samostalno donositi rješenja i rješavati u upravnim stvarima iz područja komunalnog redarstva ni donositi rješenja o naplati poreza na korištenje javne površine. Predlaže ukidanje osporenog općeg akta.

3. Donositelj osporenog Pravilnika, općinski načelnik Općine Maruševac, dostavio je Sudu očitovanje o zahtjevu. U očitovanju u bitnom ističe da je osporeni Pravilnik suglasan i s Uredbom i s mjerodavnim zakonima. Poziva se na odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18., 32/20. i 145/24.; u daljnjem tekstu: ZKG) koje smatra mjerodavnima u konkretnom slučaju (članke 109., 111., 112., 113., 114., 115. 116. i 117.). Što se tiče navoda podnositelja o naplati poreza na korištenje javnih površina, u očitovanju se navodi da Odluka o porezima Općine Maruševac ("Službeni vjesnik Varaždinske županije", 107/23. i 15/25.) više ne propisuje porez na korištenje javnih površina te se taj porez ne ubire i ne naplaćuje od 1. siječnja 2024. Stoga komunalni redar samo obavlja nadzor nad korištenjem javnih površina. Naposljetku se u očitovanju ističe da je Uredba podzakonski akt koji je po pravnoj snazi ispod zakona te da je u konkretnom slučaju mjerodavan ZKG koji je propisao stručnu spremu koju mora imati komunalni redar, poslove koje obavlja i akte koje donosi.

4. Zahtjev nije osnovan.

5. Osporeni Pravilnik donio je općinski načelnik Općine Maruševac 22. rujna 2023. na prijedlog pročelnika Jedinštenog upravnog odjela Općine Maruševac, na temelju članka 4. stavaka 3. i 4. 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), članka 32. Uredbe i članka 48. stavka 1. Statuta Općine Maruševac („Službeni vjesnik Varaždinske županije“, 17/21.). Pravilnik je izmijenjen Izmjenama i dopunama Pravilnika od 29. prosinca 2023. („Službeni vjesnik Varaždinske županije“, 128/23.) i od 1. rujna 2025. („Službeni vjesnik Varaždinske županije“, 77/25.).

6. Pravilnikom se uređuje unutarnje ustrojstvo Jedinštenog 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 Jedinštenom upravnom odjelu Općine Maruševac.

7. Osporeni članak 6. Pravilnika, u dijelu na koji se odnosi zahtjev, propisuje:

Članak 6.

U Jedinštenom upravnom odjelu utvrđuju se sljedeća radna mjesta s opisom poslova, stručnim i drugim uvjetima te brojem izvršitelja kako slijedi:

...

Redni broj: 5

Osnovni podaci o radnom mjestu:

Kategorija: III.

Potkategorija: Referent

Klasifikacijski rang: 11

Naziv: REFERENT - KOMUNALNI REDAR

Stručno znanje:

- srednja stručna sprema (IV stupanj) upravne, građevinske, ekonomske, prometne ili tehničke struke ili gimnazija (gimnazijsko srednjoškolsko obrazovanje) najmanje jedna godina radnog iskustva na odgovarajućim poslovima

- položen državni ispit I. razine

- vozačka dozvola B kategorije

- poznavanje rada na računalu

Broj izvršitelja: 1

Poslovi radnog mjesta %

Nadzire korištenje javnih površina, ubire porez na korištenje javnih površina direktno na javnoj površini i izdaje rješenja o plaćanju poreza na korištenje javne površine 5

8. Za ocjenu zakonitosti osporenih odredaba Pravilnika mjerodavna je Uredba, koja je donesena na temelju članka 79. ZSNLP(R)S-a prema kojemu klasifikaciju radnih mjesta uređuje uredbom Vlada Republike Hrvatske.

9. Uredba utvrđuje klasifikaciju radnih mjesta službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

10. Člankom 6. Uredbe, među ostalim je propisano da su radna mjesta III. kategorije radna mjesta koja uključuju izvršavanje jednostavnijih i pretežno rutinskih upravnih, administrativnih i stručnih poslova službenika.

11. Članak 20. Uredbe propisuje da su u III. kategoriji radna mjesta koja obuhvaćaju izvršavanje administrativnih i jednostavnijih stručnih poslova te vođenje upravnog postupka i/ili rješavanje u jednostavnijim upravnim stvarima iz nadležnosti upravnog tijela.

12. Članak 23. Uredbe propisuje standardna mjerila za radna mjesta u potkategoriji referenta:

- stručno znanje: srednja stručna sprema, najmanje jedna godina radnog iskustva na odgovarajućim poslovima;
- stupanj složenosti koji uključuje jednostavne i uglavnom rutinske poslove koji zahtijevaju primjenu precizno utvrđenih postupaka, metoda rada i stručnih tehnika;
- stupanj samostalnosti koji uključuje stalni nadzor i upute nadređenog službenika;
- stupanj odgovornosti koji uključuje odgovornost za materijalne resurse s kojima službenik radi, te pravilnu primjenu izričito propisanih postupaka, metoda rada i stručnih tehnika;
- stupanj stručnih komunikacija koji uključuje kontakte unutar nižih unutarnjih ustrojstvenih jedinica upravnoga tijela.

13. Imajući na umu članak 20. Uredbe koji propisuje da radna mjesta III. kategorije uključuju, među ostalim, vođenje upravnog postupka i/ili rješavanje u jednostavnijim upravnim stvarima iz nadležnosti upravnog tijela, Sud ne nalazi osnovanim prigovor podnositelja zahtjeva da je osporeni Pravilnik u dijelu kojim je komunalnom redaru u opis poslova dano i vođenje upravnog postupka i/ili rješavanje u upravnim stvarima u nesuglasju s Uredbom.

14. Pri ocjeni osnovanosti zahtjeva valja imati na umu i odredbe ZKG-a koje se odnose na stručnu spremu i ovlasti komunalnog redara.

„Članak 111.

(1) Komunalni redar mora imati najmanje gimnazijsko srednjoškolsko obrazovanje ili četverogodišnje strukovno srednjoškolsko obrazovanje.“

„Članak 112.

(1) U provedbi nadzora nad provedbom odluke o komunalnom redu komunalni redar je ovlašten:

1. zatražiti i pregledati isprave (osobna iskaznica, putovnica, izvod iz sudskog registra i sl.) na temelju kojih može utvrditi identitet stranke odnosno zakonskog zastupnika stranke, kao i drugih osoba nazočnih prilikom nadzora

2. uzimati izjave od odgovornih osoba radi pribavljanja dokaza o činjenicama koje se ne mogu izravno utvrditi, kao i od drugih osoba nazočnih prilikom nadzora
3. zatražiti pisanim putem od stranke točne i potpune podatke i dokumentaciju potrebnu u nadzoru
4. prikupljati dokaze i utvrđivati činjenično stanje na vizualni i drugi odgovarajući način (fotografiranjem, snimanjem kamerom, videozapisom i sl.)
5. obavljati i druge radnje u svrhu provedbe nadzora.

(2) U provedbi nadzora nad provedbom odluke o komunalnom redu komunalni redar ima pravo i obvezu rješenjem ili na drugi propisani način narediti fizičkim i pravnim osobama mjere za održavanje komunalnog reda propisane odlukom o komunalnom redu odnosno druge mjere propisane zakonom.

...“

„Članak 114.

(1) Kada komunalni redar utvrdi povredu propisa čije izvršenje je ovlašten nadzirati, obvezan je po službenoj dužnosti pokrenuti upravni postupak i narediti odgovarajuće mjere u skladu s odlukom o komunalnom redu ili posebnim propisom.

(2) Kada komunalni redar utvrdi da nije povrijeđen propis čije izvršenje je ovlašten nadzirati pa stoga nema uvjeta za pokretanje upravnog postupka, pisanim putem će o tome obavijestiti poznatog prijavitelja u roku od osam dana od dana utvrđenja činjeničnog stanja.“

„Članak 115.

Ako je stranka izvršila obvezu iz rješenja o izvršenju komunalnog redara ili je zbog drugog razloga prestala obveza izvršenja tog rješenja, komunalni redar po službenoj dužnosti donosi rješenje o obustavi postupka izvršenja rješenja.“

„Članak 116.

(1) Mjere za održavanje komunalnog reda propisane odlukom o komunalnom redu komunalni redar naređuje rješenjem osobi koja je povrijedila odluku odnosno osobi koja je obvezna otkloniti utvrđenu povredu.

...“

(3) Ako komunalni redar utvrdi povredu propisa čije izvršenje je ovlašten nadzirati, može donijeti rješenje i bez saslušanja stranke.“

„Članak 117.

(1) Protiv upravnih akata koje donosi komunalni redar može se izjaviti žalba o kojoj odlučuje upravno tijelo županije nadležno za poslove komunalnog gospodarstva, a o žalbama protiv upravnih akata koje donosi komunalni redar Grada Zagreba odlučuje tijelo državne uprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva.

...“

15. Iz navedenih, zakonskih, odredaba proizlaze ovlasti komunalnog redara, među kojima je i pokretanje i vođenje upravnog postupka kao i donošenje rješenja.

16. Osvrćući se na podnositeljev prigovor da komunalni redar ne smije donositi rješenja o naplati poreza na korištenje javne površine, Sud ističe da iz Odluke o porezima Općine Maruševac ("Službeni vjesnik Varaždinske županije", 107/23. i 15/25.), koja je na snazi od 1. siječnja 2024., proizlazi da Općina Maruševac obračunava i naplaćuje porez na potrošnju i porez na nekretnine, a ne i porez na korištenje javnih površina, kako tvrdi podnositelj zahtjeva.

17. Slijedom iznesenog, Sud ne nalazi da bi Pravilnik, u osporenom dijelu, bio nezakonit.

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

19. Članak 150. stavak 1. ZR-a 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.

20. Člankom 153. stavkom 3. ZR-a propisano je ako kod poslodavca nije utemeljeno radničko vijeće, sindikalni povjerenik preuzima sva prava i obveze radničkog vijeća propisane ZR-om, osim prava iz članka 164. stavka 2. ZR-a na imenovanje predstavnika radnika u organ poslodavca iz članka 164. stavka 1. ZR-a.

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

22. 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. ZR-a. Od toga, načelnog, stajališta Sud ni sada ne odstupa.

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

24. Prema članku 141. stavku 1. ZR-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).

25. 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. ZR-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.“.

26. Za ocjenu osnovanosti prijedloga mjerodavan je i članak 187. ZR-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.“

27. 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 ZR-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, ZR, 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).

28. S obzirom na činjenicu da iz očitovanja donositelja osporenog Pravilnika proizlazi da u Općini Maruševac nije utemeljeno radničko vijeće niti je ijedan zaposlenik Općine Maruševac 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. ZR-a. Stoga valja zaključiti da u postupku donošenja osporenog općeg akta nije učinjen propust koji bi osporeni Pravilnik učinio nezakonitim.

29. Slijedom iznesenog, Sud je utvrdio da osporeni Pravilnik nije nezakonit u formalnom smislu.

30. Stoga je odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.) odlučeno kao u izreci.

U Zagrebu 29. siječnja 2026.

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