

Imenovanje ravnatelja javne ustanove prema općim odredbama Zakona o ustanovama

Dragan Zlatović*

Radni odnos ravnatelja ustanove nije klasični radni odnos temeljem Zakonu o radu, već se radi o mandatnom funkcijskom radnom odnosu. Mandatna radna mjesta (funkcije) se ne popunjavaju ugovorom o radu, već odlukom/rješenjem nadležnog tijela, kao konstitutivnim aktom. S obzirom na specifičnosti mandatne funkcije ravnatelja javne ustanove njegov ugovor o radu je ugovor o radu na određeno vrijeme sui generis u odnosu na klasični ugovor o radu na određeno vrijeme iz ZR-a. U članku autor sustavno prezentira posebnosti imenovanja ravnatelja javne ustanove.

1. Organ/tijelo koje imenuje ravnatelja javne ustanove

U postupku osnivanja ustanove, prema čl.15. Zakona o ustanovama (NN, 76/1993, 29/1997, 47/1999, 35/2008, 127/2019, 151/2022 ; u daljnjem tekstu: ZU), osnivač ustanove imenuje privremenog ravnatelja ustanove, koji je ovlašten pod nadzorom osnivača obaviti pripreme za početak rada ustanove, a posebno pribaviti potrebne dozvole za početak rada, te podnijeti prijavu za upis u sudski registar.

Prema čl.38. ZU, ravnatelja ustanove imenuje i razrješava upravno vijeće, ako posebnim zakonom u smislu čl.35. st.1. ZU nije drugačije određeno. Naime, ustanovom u načelu upravlja upravno vijeće ili drugo kolegijalno tijelo, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

Nadalje, zakonom ili aktom o osnivanju može se odrediti da ravnatelja javne ustanove imenuje Vlada Republike Hrvatske, čelnik nadležnog tijela državne uprave ili predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Nesporno je da u slučaju kada je osnivač javne ustanove i druge pravne osobe JLP(R)S ovlast za osnivanje u ime jedinice ima predstavničko tijelo jedinice. Tu se napominje da ovlast za osnivanje u sebi sadrži i ovlast za odlučivanje o svim statusnim pitanjima pojedine ustanove, među kojima i davanje suglasnostima statutu i druge opće akte ustanove te njihove izmjene i dopune, kao i druga pitanja koja se tiču osnivačkih prava. – Ministarstvo uprave, KLASA: 023-05/15-01/60 URBROJ. 515-02-02-01/1-15-03, od 27. kolovoza 2015.

Po svojoj pravnoj prirodi, radni odnos ravnatelja ustanove nije klasični radni odnos temeljem ugovora o djelu sukladno Zakonu o radu, nego se radi o mandatnom funkcijskom radnom odnosu.

Mandatna radna mjesta (funkcije) se ne popunjavaju ugovorom o radu, već odlukom/rješenjem nadležnog tijela, kao konstitutivnim aktom. Ugovor o radu ravnatelja javne ustanove je deklaratorni akt kojim se uređuju međusobna prava i obveze ugovornih strane i koji se sklapa nakon i temeljem odluke o imenovanju ravnatelja javne ustanove i sklapa se na određeno vrijeme. S obzirom na specifičnosti mandatne funkcije ravnatelja javne ustanove njegov ugovor o radu je ugovor o radu na određeno vrijeme *sui generis* u odnosu na klasični ugovor o radu na određeno vrijeme iz ZR-a.

U samom ugovoru o radu ravnatelja javne ustanove ne mogu biti uključene odredbe koje bi istom po prestanku mandata jamčile pravo da ostane u javnoj ustanovi zaposlen na neodređeno vrijeme na drugim odgovarajućim poslovima, odnosno da se s ravnateljem sklopi ugovor o radu na neodređeno vrijeme. Ravnatelj javne ustanove bi mogao u slučaju neimenovanja za novo mandatno razdoblje po prestanku mandata ostvarivati pravo ostati raditi u javnoj ustanovi na drugim odgovarajućim poslovima jedino ako je to izrijekom propisano u zakonu, kolektivnom ugovoru ili općem aktu ustanove, pa je temeljem toga propisa takav uglavak unesen i u ugovor o radu ravnatelja javne ustanove. Time ovaj ugovor o radu ravnatelja javne ustanove ne biva ugovor o radu na neodređeno vrijeme, nego samo sadrži zaštitnu odredbu temeljem posebnih propisa, koja je posebice opravdana onda ako je ravnatelj javne ustanove prije stupanja na mandatnu funkciju ravnatelja imao s javnom ustanovom sklopljen ugovor o radu na neodređeno vrijeme odnosno imao je raniji status zaposlenika javne ustanove. Međutim, ukoliko zakon, kolektivni ugovor odnosno opći akt ustanove ne sadrže takve zaštitne odredbe onda se ni u ugovoru o radu ravnatelja ne mogu unijeti takve odredbe, niti ravnatelj može ostvarivati pravo koje bi iz takvih zaštitnih odredbi proizlazilo.

U odnosu na ravnatelja javne ustanove poslodavac je sama javna ustanova, a ne njen osnivač. S kime ravnatelj

* Izv. prof. dr. sc. Dragan Zlatović, prof. struč. stud. u trajnom izboru, Pročelnik Odjela upravnih studija, Veleučilište u Šibeniku

javne ustanove sklapa ugovor o radu propisano je u nekim slučajevima i posebnim zakonom ili drugim propisom.

2. Opći okvir za imenovanje ravnatelja ustanove iz Zakona o ustanovama

Zakon o ustanovama propisuje opći okvir odnosno uvjete i postupak za imenovanje ravnatelja javnih ustanova, ostavljajući mogućnost da se ova pitanja riješe na odgovarajući, pa i drukčiji način, posebnim zakonima za određeno područje djelovanja javnih ustanova.

Prema čl.39. ZU, za ravnatelja ustanove može se imenovati osobu koja ispunjava uvjete određene zakonom, aktom o osnivanju i statutom ustanove. Ravnatelj ustanove u kulturi može biti svaka fizička osoba koja je potpuno poslovno sposobna.

Ravnatelj ne može biti osoba koja prema zakonu kojim se uređuju trgovačka društva ne može biti članom uprave trgovačkog društva. Dakle, prema čl. 39. st. 2. Zakona o ustanovama u svezi s odredbom čl. 239. st. 2. Zakona o trgovačkim društvima, ravnateljem ustanove ne može biti imenovana osoba:

1. koja je kažnjena za kazneno djelo pranja novca, financiranja terorizma, zloporabe povjerenja u gospodarskom poslovanju, prijevare u gospodarskom poslovanju, prouzročenja stečaja, pogodovanja vjerovnika ili povrede obveze vođenja trgovačkih i poslovnih knjiga iz Kaznenog zakona Republike Hrvatske ili ranije važeća kaznena djela zloporabe stečaja i zloporabe u postupku stečaja, i to za vrijeme dok traju pravne posljedice osude, kao i kojoj je uvedena međunarodna mjera ograničavanja raspolaganja imovinom, dok je takva mjera na snazi ili
2. koja je kažnjena za kazneno djelo neke druge države koje po svojim bitnim obilježjima odgovara gore navedenim kaznenim djelima
3. protiv koje je izrečena mjera sigurnosti zabrane obavljanja zanimanja koje je u potpunosti ili djelomično obuhvaćeno predmetom poslovanja društva za vrijeme dok traje ta zabrana
4. kojoj je u drugoj državi zabranjeno obavljanje zanimanja koje je u potpunosti ili djelomično obuhvaćeno predmetom poslovanja društva za vrijeme trajanja zabrane.

Ovdje će biti nužno na odgovarajući način koristiti se Evidencijom takvih podataka iz sukladno Pravilniku o sadržaju, načinu vođenja i uvjetima korištenja evidencije o osobama koje ne mogu biti članovi uprave trgovačkog društva („Narodne novine“, br.27/03.).

Mandat ravnatelja ustanove traje načelno četiri godine ako zakonom, aktom o osnivanju ili statutom ustanove nije drugačije određeno, s mogućnošću reizbora, pa se ista osoba može se ponovno imenovati za ravnatelja. Ovdje se ne primjenjuje zabrana rada na određeno vrijeme duže od tri godine iz čl.12. st.2. i 4. Zakona o radu („Narodne novine“, br. 93/14., 127/17., 98/19., 151/22., 46/23. i 64/23.; dalje: ZR), odnosno da se s istim radnikom smije

sklopiti najviše tri uzastopna ugovora o radu na određeno vrijeme čije ukupno trajanje, uključujući i prvi ugovor, nije duže od tri godine, osim izuzetno ako je to potrebno zbog zamjene privremeno nenazočnog radnika, ako je to potrebno zbog dovršetka rada na projektu koji uključuje financiranje iz fondova Europske unije, odnosno ako je to zbog nekih drugih objektivnih razloga dopušteno posebnim zakonom ili kolektivnim ugovorom.

ZU propisuje maksimalno četverogodišnje trajanje mandata ravnatelja ustanove s mogućnošću reizbora. Pri tome ZU ne sadrži ograničenja glede broja reizbora odnosno reizbora u slijedu. Ipak, to se može drugačije regulirati posebnim zakonima u području djelatnosti za koje je ustanova osnovana. Primjerice, novi Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti („Narodne novine“, br. 119/22.) propisuje da se članici visokih učilišta imenuju na mandatno razdoblje u trajanju od četiri godine (čl. 14. st. 4. Zakona – rektor javnog sveučilišta) ili tri godine (čl. 21. st. 4. Zakona – dekana javnog fakulteta odnosno javne umjetničke akademije; čl. 28. st. 4. Zakona – dekan na javnom veleučilištu), s time što se ista osoba može još jednom ponovo izabrati za čelnika sitog visokog učilišta.

Ako posebnim zakonom nije drukčije određeno, ravnatelj ustanove u smislu čl.40 ZU imenuje se:

1. na temelju javnog natječaja, ako je osnivač ustanove Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravna osoba kojoj je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
2. sukladno aktu o osnivanju, ako je osnivač ustanove druga pravna ili fizička osoba, odnosno ako su druge pravne i/ili fizičke osobe jedini osnivači ustanove.

Natječaj za imenovanje ravnatelja ustanove objavljuje se u na mrežnim stranicama ustanove (čl.41.st.1. ZU), a natječaj za imenovanje ravnatelja javne ustanove koju osniva Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljuje se i u „Narodnim novinama“. U natječaju se objavljuju uvjeti koje mora ispunjavati kandidat, vrijeme za koje se imenuje, rok do kojeg s primaju prijave kandidata i rok u kojemu će prijavljeni kandidati biti obaviješteni o izboru. Rok do kojeg se primaju prijave kandidata ne može biti kraći od osam dana od dana objave natječaja, a rok u kojem se kandidati obavještavaju o izboru ne može biti dulji od četrdeset i pet dana od dana isteka roka za podnošenje prijava.

U postupku odabira kandidata koji su se prijavili na natječaj relevantna je dokumentacija koja je priložena u natječaju, a ne naknadno prikupljena dokumentacija u upravnom sporu. Tužitelj smatra da se zaključak suda morao temeljiti na onim činjenicama i okolnostima temeljem kojih je tuženik trebao provesti postupak javnog natječaja i donijeti odluku o izboru, a ne na dokazima i dokumentaciji dostavljenim u tijeku ovoga spora, što ovaj sud ne može prihvatiti. Ovo iz razloga jer je prvostupni sud mogao svoju presudu temeljiti i na činjenicama i dokazima koje je sam utvrdio tijekom upravnog spora, a ne samo na činjenicama i dokazima koje je utvrdio tuženik u postupku donošenja osporene odluke. – Visoki upravni sud RH, br. Usž-464/2017-2, 18.10.2017.

Rokovi za provođenje natječaja propisani u Statutu su instrukativni, što znači da donošenje odluke o imenovanju ravnatelja, izvan navedenog roka, nije nezakonito. – Visoki upravni sud RH, br. Us-480172011-8, 7.11.2013. Prvostupanjski sud utemeljeno nije prihvatio tužbeni navod tužitelja da je osporeno rješenje nezakonito jer je dostavljeno tužitelju protekom roka iz članka 41. stavka 3. Zakona o ustanovama, u kojem se kandidati obavješavaju o izboru, a koji ne može biti dulji od četrdeset i pet dana od dana isteka roka za podnošenje prijave. U odnosu na izneseni navod prvostupanjski sud je pravilno obrazložio da sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku, kao i Zakona o upravnim sporovima, apsolutno bitna povreda postoji ako se utvrdi da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari, dok prekoračenje roka iz članka 41. stavka 3. Zakona o ustanovama ne predstavlja povredu postupka koja je dovela do nezakonitosti rješenja, budući da se radilo o instruktivnom a ne prekluzivnom roku. – Visoki upravni sud RH Poslovni broj: Usž-1089/17-2, 9.11.2017.

Ukoliko ustanova ne postupi u smislu obligacija iz čl.41. ZU čini prekršaj propisan odredbom čl. 77. ZU. Tako, ako zakonom kojim se uređuje obavljanje djelatnosti ustanove nije drugačije propisano, novčanom kaznom od 1000,00 do 5000,00 eura kaznit će se za prekršaj ustanova ako pri provedbi natječaja za imenovanje ravnatelja postupi protivno odredbama članka 41. ZU. Za ovaj prekršaj kaznit će se novčanom kaznom od 500,00 do 1000,00 eura i odgovorna osoba ustanove.

Kod natječaja za imenovanje ravnatelja javnih ustanova mora se voditi računa o pravima posebnih kategorija kandidata za ravnatelja javne ustanove koja su zajamčena posebnim propisima i pod posebnim pretpostavkama.

Iako je za poslodavca izbor radnika kojeg će zaposliti u načelu slobodan, ipak postoje određene iznimke u vidu prednosti određenih kategorija osoba koje pod jednakim uvjetima mogu ostvariti prioritet kod zapošljavanja, ali ta prava prednosti moraju biti zakonom izriječno utvrđena.

Tako navedene prednosti kod zapošljavanja za određenih kategorija osoba u posebnom statusu utvrđuju:

- Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji („Narodne novine“, br. 121/17., 98/19., 84/21. i 156/23);
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom („Narodne novine“, br. 157/13., 152/14., 39/18. i 32/20.);
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina („Narodne novine“, br. 155/02., 47/10., 80/10. i 93/11.); Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine“, br. 66/19.) i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19. i 144/20.);
- Zakon o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata („Narodne novine“, broj 33/92., 77/92., 27/93., 58/93., 2/94., 76/94., 108/95., 108/96., 82/01., 103/03., 148/13. i 98/19.).

Odredbama citiranih propisa u Republici Hrvatskoj je regulirano ostvarivanje prava na prednost pri zapošljavanju pod jednakim uvjetima za određene posebnim propisima predviđene zaštićene kategorije osoba. Pravo na prednost

pri zapošljavanju mora svakako biti propisana zakonom, bilo ustavnim zakonom bilo posebnim zakonima. Ova prednost kod zapošljavanja predstavlja iznimku od apsolutne slobode poslodavca u svezi izbora radnika, pa i određene javne ustanove glede imenovanja ravnatelja javne ustanove u smislu posebnih propisa.

U svom Očitovanju Ministarstvo citira odredbu članka 102. Zakona, slijedom čega zaključuje da postupke vezane za imenovanje na tzv. mandatne funkcije treba provoditi sukladno posebnim pravnim propisima za određenu ustanovu, a vodeći računa i o navedenim odredbama Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji. Naime, iz očitovanja Ministarstva proizlazi da hrvatski branitelji iz Domovinskog rata i druge osobe iz članka 102. stavka 1. Zakona imaju pravo prednosti samo pod jednakim uvjetima. Dakle, u natječajni postupak ulaze svi kandidati koji ispunjavanju uvjete iz natječaja, a osoba iz članka 102. stavka 1. Zakona ima prednost pri zapošljavanju i popunjavanju radnog mjesta u odnosu na ostale kandidate samo ako je prilikom natječajnog postupka ostvarila jednak broj bodova/glasova kao najbolji kandidat. – Ministarstvo hrvatskih branitelja, očitovanje vezano uz primjenu Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji u postupcima izbora i imenovanja ravnatelja školskih ustanova, od 22. ožujka 2018. godine.

Javne ustanove koje su navedenim posebnim zakonima utvrđene kao obveznici primjene ovog prava prilikom raspisivanja javnog natječaja dužna su objaviti poveznicu na mrežnu stranicu tijela državne uprave nadležnog za određenu posebnu kategoriju kandidata na kojoj su navedeni dokazi potrebni za ostvarivanje prava prednosti pri zapošljavanju.

Prema čl.42. ZU, upravno vijeće, odnosno tijelo iz čl.38. st. 2. ZU (Vlada Republike Hrvatske, čelnik nadležnog tijela državne uprave ili predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave – *op.aut.*) dužno je u roku određenom u natječaju obavijestiti svakog prijavljenog kandidata o izboru i dati mu pouku o njegovu pravu da pregleda natječajni materijal i da u roku od petnaest dana od dana primitka obavijesti može zahtijevati sudsku zaštitu kod nadležnog suda. Postupci imenovanja ravnatelja javnih ustanova su jednostupanjski, dakle nakon odluke nadležnog tijela o imenovanju ravnatelja javne ustanove, kandidati koji su sudjelovali u natječajnom postupku, ali nisu imenovani, ne mogu tražiti zaštitu svojih eventualno povrijeđenih prava ili ukazivati na nezakonitost predmetnog imenovanja pred tijelima ustanove u drugostupanjskom postupku jer isti nije propisan. Stoga, osoba koja je podnijela prijavu na natječaj može pobijati tužbom odluku o imenovanju zbog bitne povrede postupka ili zbog toga što izabrani kandidat ne ispunjava uvjete koji su objavljeni u natječaju. Ako ravnatelja ustanove imenuje tijelo iz čl. 38. st. 2. ZU tužbom se pokreće upravni spor. U drugim slučajevima o tužbi odlučuje sud nadležan za radne sporove.

Ako se na raspisani natječaj nitko ne prijavi ili nitko od prijavljenih kandidata ne bude izabran, natječaj će se ponoviti, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Do imenovanja ravnatelja ustanove na temelju ponovljenog natječaja imenovat će se vršitelj dužnosti ravnatelja ustanove ali najduže do godinu dana (čl.43. ZU).