

# Nezakonitost općih akata važnih za položaj radnika u JLS u praksi VUS RH

Gordana Muraja\*

*Prije donošenja odluka važnih za položaj radnika, poslodavac ima obvezu savjetovanja s radničkim vijećem, a ako ono nije ustrojeno sa sindikalnim povjerenikom. Povreda te obveze dovodi do nezakonitosti i ukidanja akta u postupku ocjene zakonitosti za koji je nadležan Visoki upravni sud Republike Hrvatske (dalje u tekstu: VUS). U tekstu se daje kratak pregled relevantnih propisa i dosadašnje sudske prakse.*

## 1. Radni odnosi u jedinicama lokalne samouprave

Radni odnosi u jedinicama lokalne samouprave uređeni su Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, br. 86/08, 61/11, 4/18. i 112/19. – dalje u tekstu: ZSNL(R)S) kao posebnim zakonom u odnosu na Zakon o radu (NN, br. 93/14, 127/17, 98/19. i 151/22. - dalje u tekstu: ZR) koji je osnovni i opći izvor radnog prava.

No, ne samo da je člankom 1. ZR-a utvrđeno da je ZR osnovni izvor radnog prava kojim se uređuju radni odnosi ako drugim zakonom ili međunarodnim ugovorom nije drukčije određeno, nego i ZSNL(R)S u članku 3. stavku 3. utvrđuje da se na pitanja koja nisu uređena ZSNL(R)S-om primjenjuju opći propisi o radu.

## 2. Obveza poslodavca na savjetovanje s radničkim vijećem / sindikalnim povjerenikom

U središtu pozornosti ovog prikaza sudske prakse je provedba savjetovanja s radničkim vijećem prije donošenja odluka važnih za položaj radnika, koje je poslodavac dužan provesti na temelju članka 150. ZR-a.

Članak 150. ZR-a obvezuje poslodavca da prije donošenja odluke mora radničkom vijeću dostaviti podatke važne za sagledavanje njezina utjecaja na položaj radnika i određuje rokove u kojima se radničko vijeće mora očitovati na prijedloge poslodavca. ZR u stavku 3. članka 150. razrađuje koje su odluke za koje se smatra da su važne za položaj radnika, no taj popis nije u cijelosti primjenjiv na službenike i zaposlenike u JL(R)S. Naime, neke od odluka koje poslodavac donosi, a koje su nabrojane u stavku 3., u JL(R)S se jednostavno ne donose kao u gospodarstvu, a neke teme uređuje ZSNL(R)S kao poseban propis.

No budući da se u JL(R)S ne utemeljuje radničko vijeće, a dio IV. ZSNL(R)S, koji uređuje prava i obveze službenika i namještenika, otvara mogućnost jedino sindikalnog udruživanja, slijedi da se u svim slučajevima prilikom donošenja odluka važnih za položaj radnika poslodavac treba savjetovati sa sindikatom, odnosno sindikalnim povjereni-

kom. Tako slijedi iz članka 153. stavka 3. ZR-a koji utvrđuje da kod poslodavca kod kojeg nije utemeljeno radničko vijeće u postupku donošenja odluka važnih za položaj radnika prava i obveze radničkog vijeća preuzima sindikalni povjerenik. Zbog navedenog će u ostatku ovog članka biti govora o provedbi savjetovanja sa sindikatom, odnosno sindikalnim povjerenikom.

Također treba uočiti da ZR uređujući ovo područje govori o *savjetovanju* - iz čega slijedi da je uz poštivanje svih odredbi članka 150. ZR-a obveza poslodavca pribaviti mišljenje sindikata, odnosno da se sindikat ne mora složiti s predloženim rješenjima da bi opći akt stupio na snagu.

## 3. Postupak ocjene zakonitosti općih akata u praksi VUS RH

Postupak ocjene zakonitosti općih akata koji provodi Visoki upravni sud Republike Hrvatske člancima od 83. do 88. uređuje šesti dio Zakona o upravnim sporovima<sup>1</sup> (NN, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21., dalje u tekstu ZUS).

Kad pokrene postupak za ocjenu zakonitosti, sud na temelju članka 85. stavka 2. ZUS-a može obustaviti izvršenje općeg akta do donošenja presude, uz obvezu da se rješenje o obustavi izvršenja objavi u Narodnim novinama. Ako utvrdi da nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela sud će po provedbi postupka presudom ukinuti opći akt, ili pojedine njegove odredbe. Ukinuti opći akt, odnosno ukinute odredbe općeg akta, na temelju članka 86. stavka 4. ZUS prestaju važiti danom objave presude u Narodnim novinama.

Upravo zbog obveze objavljivanja, presude objavljene u NN su izvor za analizu stajališta VUS o pojedinim pravnim pitanjima. Bilo bi za očekivati da je iste te presude moguće pronaći i na Portalu sudske prakse<sup>2</sup>, na stranicama Vrhovnog suda Republike Hrvatske. No upravo usporedba broja odluka koje su po slovu ZSNL(R)S objavljene u NN i pretraga odluka VUS u kojima je kao kriterij pretraživanja naveden članak 150. Zakona o radu na Portalu sudske prakse

\* Gordana Muraja, mag. iur. Odvjetnica, Odvjetnički ured MURAJA, www.odvjetnik.muraja.com

<sup>1</sup> prema pročišćenom tekstu objavljenom na zakon.hr

<sup>2</sup> sudskapraksa.csp.vsrh.hr

jasno pokazuje da je na Portalu sudske prakse objavljena zanemariva količina odluka u kojima se VUS u presudi pozva na članak 150. Zakona o radu. I to se opažanje dodaje na više puta izraženih prigovora na to da se na Portalu sudske prakse objavljuju samo *odabrane* presude, pa javnost ostaje uskraćena za uvid u cjelovitu sudsku praksu, a i za mogućnost da po pojedinim člancima propisa pretražuje objavljene odluke. To, naravno, ne ide u prilog vladavini prava i pravnoj sigurnosti.

#### 4. Sudska praksa VUS RH

U više je postupaka VUS ocjenjivao zakonitost akata kod čijeg donošenja poslodavac nije zatražio mišljenje sindikata. Sudska je praksa grupirana po temi kojom se VUS u postupku bavio, a iz prikaza su izostavljene odluke u kojima je VUS na temelju činjeničnog stanja utvrđenog tijekom postupka zaključio da nije bilo povrede obveza jer se donositelj akta savjetovao sa sindikatom.

##### 4.1. Pravilnik o unutarnjem redu

Pravni temelj zbog kojeg se poslodavac prije donošenja pravilnika o unutarnjem redu treba savjetovati sa sindikalnim povjerenikom jasno je iznesen u obrazloženju presude Usoz-74/15-13, u kojoj je sud istaknuo:

*Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ne uređuje postupak donošenja pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, već samo određuje tijelo koje je ovlašteno za donošenje pravilnika o unutarnjem redu (i na čiji prijedlog) te propisuje predmet uređenja.*

*Prema ocjeni Suda, takva pravna situacija u kojoj Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ne uređuje postupak donošenja pravilnika o unutarnjem redu, zahtijevala je, sukladno članku 3. stavku 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, pri donošenju osporavanog Pravilnika, primjenu mjerodavnih odredaba Zakona o radu (konkretno članka 150. stavka 1.).*

U skladu s izraženim stajalištem, VUS je u više predmeta utvrdio da je donošenje Pravilnika o unutarnjem redu u upravnim tijelima kojim se uređuju prava i obveze iz rada i po osnovi rada za službenike i namještenike bez prethodnog savjetovanja s radničkim vijećem ili sindikalnim povjerenikom povreda zakonske obveze iz članka 150. ZOR-a. Zbog tog je razloga u više predmeta pravilnike koji su doneseni bez savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom VUS ukinuo svojom presudom jer je učinjen formalni propust prilikom njegova donošenja.

Tako je VUS odlučio iako se, primjerice u predmetu Usoz-105/21-8<sup>3</sup>, donositelj očitovao da u konkretnom slučaju kod poslodavca ne postoji radničko vijeće ni sindikat. U predmetu Usoz-32/20-4<sup>4</sup> VUS je također ukinuo Pravilnik

o unutarnjem redu te zauzeo stajalište da, bez obzira na to što ga donosi izvršna vlast lokalne jedinice, pravilnik o unutarnjem redu je opći akt internog karaktera o kojem ovise važna pitanja vezana za položaj radnika te je donošenje Pravilnika bez prethodnog savjetovanja radničkim vijećem ili sindikalnim povjerenikom povreda zakonske obveze iz članka 150. ZR-a. U obrazloženju presude sud je istaknuo: *S obzirom na to da u postupku donošenja predmetnog Pravilnika savjetovanje prema članku 150. u vezi s člankom 153. stavak 3. ZR-a nije provedeno, štoviše, donositelj pogrešno smatra da nije ni trebalo biti provedeno, učinjen je propust koji Pravilnik u cjelini čini nezakonitim.*

VUS je i u drugim predmetima ukinuo pravilnik o unutarnjem redu, odnosno njegove izmjene, primjerice u predmetima Usoz-126/17-14<sup>5</sup> i Usoz-74/15-13<sup>6</sup>. Međutim, ni u jednoj od objavljenih presuda VUS se nije izjasnio što je donositelju činiti ako kod poslodavca nema ni sindikalnog povjerenika, odnosno s kime se donositelj u takvom slučaju treba savjetovati.

##### 4.2. Koeficijenti za obračun plaća službenika i namještenika

U dijelu koji se odnosi na (ne)zakonitost Odluke o koeficijentima za obračun plaća službenika i namještenika VUS je u dvije presude izrazio upravo suprotna stajališta.

U predmetu Usoz-55/18-5 od 7.11.2018., u kojem je VUS razmatrao zakonitost Odluke o koeficijentima za obračun plaće službenika i namještenika, zahtjev za ocjenu zakonitosti je odbijen, pa ova presuda nije objavljena u NN nego je dostupna na Portalu sudske prakse<sup>7</sup>. Kod donošenja odluke Usoz-55/18-5 VUS je ocijenio da se u konkretnom slučaju ne radi o općem aktu kakav ima u vidu odredba članka 150. i 153. ZR-a te da *nema osnove za primjenu članka 150. stavka 12. Zakona o radu i oglašavanje Odluke o koeficijentima ništavom budući da se ne radi o odluci kakvu ima u vidu članak 150. stavak 3. Zakona o radu prije donošenja koje je potrebno savjetovanje sa sindikalnim povjerenikom...* Dalje u obrazloženju se navodi: *Nesporno je da plaća čija visina ovisi i o utvrđenom koeficijentu za pojedino radno mjesto ima važnu ulogu za svakog radnika/službenika/namještenika te da ima utjecaja na njegov položaj i ekonomsku egzistenciju, ali to nije ona važna odluka prije donošenja koje bi se poslodavac morao savjetovati sa sindikalnim povjerenikom i radničkim vijećem. Savjetovanje sa sindikalnim povjerenikom nije propisano ni Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi pa stoga nema osnove za ocjenu zakonitosti predmetne odluke i njezino oglašavanje ništavom.*

Međutim, novijom presudom u predmetu Usoz-106/21-9 od 13. travnja 2023.<sup>8</sup> VUS je ukinuo Odluku o koeficijentima za obračun plaća službenika i namještenika. Oduka

<sup>5</sup> NN, br. 87/2019.

<sup>6</sup> NN, br. 6/2016.

<sup>7</sup> <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionText?id=090216ba8091b-d1a&q=>

<sup>8</sup> NN, br. 51/2023.

<sup>3</sup> NN, br. 50/2023.

<sup>4</sup> NN, br. 98/2020.

je osporena jer se donositelj prilikom njenog donošenja nije savjetovao s radničkim vijećem, odnosno sindikatom. Donositelj osporenog akta u svom je očitovanju ukazivao da u konkretnoj JL(R)S ne postoji radničko vijeće ni sindikat, te je zastupao stajalište da nije bio dužan postupiti po odredbi članka 150. ZR-a. VUS je zauzeo stajalište da je prijedlog osnovan, da je Odluka nezakonita jer je kod njenog donošenja trebalo primijeniti članak 150. ZR-a te ju je ukinuo.

VUS se pritom u presudi nije izjasnio o dijelu u kojem je poslodavac ukazivao da ne postoji radničko vijeće ni sindikat te u presudi nema jasne upute kako otkloniti nezakonitost. VUS se također nije izjasnio ni o tome da je ovakvom odlukom izrazio stajalište suprotno stajalištu izraženom u presudi Usoz-55/18-5, niti je taj otklon od dotadašnje prakse na bilo koji način obrazložio.

### 5. Odluka o ustrojstvu gradske uprave

No, za razliku od pravilnika o unutarnjem redu, presudom u predmetu Usoz-104/15-9 objavljenom na Portalu

sudske prakse VUS je odbio zahtjev za utvrđivanje nezakonitosti Odluke o ustrojstvu Gradske uprave Grada Markarske. Obrazlažući tvrdnju o formalnoj nezakonitosti osporavane Odluke, podnositelj je isticao kako je, suprotno Zakonu o radu i Zakonu o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Odluka donesena bez prethodnog savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom.

Međutim, VUS je u obrazloženju presude istaknuo da ZSL(R)P daje ovlast predstavničkom tijelu JL(R)S za donošenje općih akata kojima se uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga JL(R)S, da pritom ne propisuje obvezu savjetovanja sa sindikalnim povjerenikom u postupku donošenja općeg akta kojim se uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Na temelju tog zaključka VUS je odlučio da u postupku donošenja osporavane Odluke nije učinjen postupovni propust iako se donositelj prije njenog donošenja nije savjetovao sa sindikalnim povjerenikom.



SVEUČILIŠNA  
**TISKARA**

Trg Republike Hrvatske 14  
10000 Zagreb, Hrvatska  
**T:** 385(01) 45 64 430, 45 64 428  
**F:** 385(01) 45 64 427  
**E:** info@sveucilishnatiskara.hr  
**www.sveucilishnatiskara.hr**