

Objavljeno: Upravno pravo i upravni postupak u praksi - aktualna pitanja i problemi, Inženjerski biro d.d. Zagreb, listopad 2006.

Veseljka Kos, dipl.iur.*

SLUŽBENICI U UPRAVNOM SPORU - NOVINE U ODNOSU NA PRETHODNI ZAKON O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA I NAMJEŠTENICIMA

Ovaj rad je pokušaj autorice da iznese utjecaj novog službeničkog zakonodavstva, zakona i provedbenih propisa na upravno sudovanje kao i neke novine koje će utjecati na postupak donošenja upravnih akata u službeničkim odnosima, prije ocjenjivanja njihove zakonitosti.

Dakle, rad nije sistematska usporedba svih odredbi Zakona o državnim službenicima^[1] u odnosu na Zakon o državnim službenicima i namještenicima^[2], već samo onih odredaba koje su vezane za državne službenike u upravnom sporu.

1. UVOD

Unutar radno-pravnih odnosa u Republici Hrvatskoj nalazi se radno-pravni odnos između službenika kao zaposlenika i države kao poslodavca. Službenici iz navedenog odnosa rade u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima, kaznenim tijelima, stručnoj službi Hrvatskog sabora, Uredu predsjednika Republike Hrvatske, stručnoj službi i uredima Vlade Republike Hrvatske, stručnoj službi Ustavnog suda Republike Hrvatske, stručnoj službi pučkog pravobranitelja, stručnoj službi pravobranitelja za djecu, stručnoj službi pravobranitelja za ravnopravnost spolova, Državnom uredu za reviziju i u drugim tijelima koja se osnivaju za obavljanje državne službe odnosno u državnim tijelima.

Odredbom članka 3. stavka 1. ZDS-a propisano je da poslove u državnim tijelima obavljaju državni službenici i namještenici.

Državni službenici su osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona (stavak 2.).

Državni službenici su i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove (stavak 3.).

Namještenici su osobe koje u državnim tijelima rade na pomoćno-tehničkim poslovima i ostalim poslovima čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela (stavak 4.).

Sudska zaštita navedenih službenika osigurana je upravnom tužbom koja se podnosi Upravnom sudu Republike Hrvatske, s obzirom da su akti kojima se odlučuje o pravima i obvezama iz navedenog radno-pravnog odnosa upravni akti.

2. PROPISI

a) Raniji propisi

Početak primjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti^[3] koji je stupio na snagu 26. listopada 1994., u odnosu na državne službenike i namještenike prestale su vrijediti odredbe Zakona o upravi^[4] kojima su bili uređeni radni odnosi u organima uprave i na temelju njih doneseni propisi (članak 192.).

Danom stupanja na snagu ZDSN-a, 30. ožujka 2001. prestao je važiti Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti, osim odredbi kojima su uređene plaće službenika i namještenika koje prestaju važiti danom stupanja na snagu uredbe iz članka 109. stavka 1. tog Zakona, a ostali propisi donijeti na temelju toga Zakona, primjenjivali su se do dana donošenja novih propisa sukladno odredbama tog Zakona (članak 130.).

Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi^[5] (članak 109. stavak 1.) stupila je na snagu 25. travnja 2001.

U vrijeme važenja ZDSN-a kao posebnog propisa kojim su uređeni službenički odnosi primjenjivao se i Zakon o radu^[6] kao opći propis kao i niz posebnih propisa vezanih za pojedine djelatnosti državnih službenika i Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike^[7].

b) Važeći propisi

Temeljni propis službeničkog zakonodavstva koji je trenutno na snazi je Zakon o državnim službenicima. Navedeni Zakon stupio je na snagu 1. siječnja 2006. a Vlada RH je obvezana da najkasnije u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu Zakona donese deset uredbi i etički kodeks (članak. 145).

Istim Zakonom utvrđena je i obveza čelnika središnjeg tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose za donošenje pravilnika kojim se uređuju jedinstveni standardi i mjerila za određivanje naziva i opisa radnih mjesta u državnoj službi (članak 75. stavka 1.), kao i donošenje novog pravilnika, kojim će se propisati sadržaj posebnog izvještaja o ocjeni rada i učinkovitosti državnih službenika (članak 84. stavak 2.).

Do 1. rujna 2006., donesene su četiri uredbes [\[8\]](#) i Etički kodeks [\[9\]](#).

Stupanjem na snagu ZDS-a u odnosu na državne službenike prestao je važiti ZDSN-a, i na temelju njega doneseni provedbeni propisi, osim odredaba kojima su uređene plaće državnih službenika, koje ostaju na snazi do početka primjene posebnog zakona kojim će se urediti plaće i druga materijalna prava državnih službenika (članak 144. stavak 1. točka a.), a u odnosu na namještenike prestao je važiti ZDSN-a i na temelju njega doneseni provedbeni propisi, osim odredaba kojima su uređene njihove plaće, koje ostaju na snazi do dana početka primjene propisa kojima će se urediti klasifikacija radnih mjesta i plaće namještenika (članak 144. stavak 1. točka b.).

Do dana stupanja na snagu posebnog zakona [\[10\]](#) kojim će se urediti plaća i druga materijalna prava državnih službenika i uredbi [\[11\]](#) kojima će se urediti klasifikacija radnih mjesta i plaće namještenika ostaju na snazi odredbe članka 108 – 112. ZDSN-a i provedbeni propisi, i to Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi i Uredba o poslovima i posebnim uvjetima rada [\[12\]](#) (članak 144. stavak 2. točka a. i b.).

Osim ZDS-a i uredbi na radno-pravni odnos službenika se primjenjuje i Zakon o radu te Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike.

Na radno-pravni status službenika osim ZDS-a primjenjuje se niz posebnih propisa koji su vezani za određene djelatnosti poput policije, obrane, oružanih snaga, itd. Kao i u prethodnom zakonu (ZDSN-a) i novi Zakon (ZDS-a) se primjenjuje i na službenike u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i jedinica područne (regionalne) samouprave do donošenja posebnog propisa kojim će se regulirati njihov status (članak 144. stavak 3.).

Kroz dosadašnju praksu suda pokazalo se da primjena službeničkog zakonodavstva u radno-pravnih odnosima službenika u upravnim odjelima i službama jedinica područne (regionalne) samouprave nije dobro rješenje. Donošenjem posebnog propisa, u što kraćem roku, bi se

izbjeglo niz otvorenih pitanja koja su se pojavljivala prilikom ocjene zakonitosti takvih akata, jer su često iznalažena analogna rješenja vezana za konkretne slučajeve, što po mišljenju autorice dovodi do pravne nesigurnosti spomenute kategorije službenika.

3. PRIKAZ STATISTIČKIH PODATAKA O SPOROVIMA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

Statistički podaci^[13] o upravnim sporovima državnih službenika na Upravnom sudu Republike Hrvatske prikazani su u tekstu koji slijedi.

U razdoblju od 1. siječnja 1995. do 30. lipnja 2006. Upravni sud Republike Hrvatske je zaprimio ukupno 163.076 tužbi, a od toga 11.314 službeničkih sporova, što je 7% ukupnog broja zaprimljenih tužbi.

Zaprimljeni broj upravnih tužbi koje su podnijeli državni službenici radi zaštite svojih prava u navedenom razdoblju po godinama izgleda ovako:

1995.	336	tužbi
1996.	425	tužbi
1997.	512	tužbi
1998.	524	tužbe
1999.	598	tužbi
2000.	918	tužbi
2001.	1740	tužbi
2002.	2284	tužbe
2003.	1228	tužbi
2004.	1269	tužbi
2005.	998	tužbi
2006.	482.	tužbe

Iz podataka o vrsti službeničkih sporova vidljivo je da je najveći broj upravnih tužbi podnesenih radi prestanka državne službe - 2338 tužbi, zatim radi stavljanja na raspolaganje - 992 tužbe i 795 tužbi radi raspoređivanja službenika na radno mjesto.

Uspoređujući podatke protiv odluka kojeg upravnog tijela je pokrenuto najviše službeničkih sporova vidljivo je da Ministarstvo unutarnjih poslova ima 3805 sporova, Ministarstvo obrane 1459 sporova i Ministarstvo financija 1133 spora. Sva ostala upravna tijela imaju znatno manje upravnih sporova.

Iz navedenog prikaza broja pokrenutih upravnih sporova vidljivo je da se taj broj naglo povećao 2001. godine, a što ukazuje na činjenicu da je broj upravnih sporova vezan za

stupanje na snagu novog Zakona.

Isto tako je vidljivo da je najveći broj sporova vezan za upravna tijela u kojima je donošenje novog zakona služilo kao paravan za smanjenje broja službenika, na način da je novim ustrojem i donošenjem novih pravilnika o unutarnjem redu ukinut veliki broj radnih mjesta, nakon čega je uslijedio i veliki broj podignutih tužbi radi sporova prestanka službe, stavljanja na raspolaganja ili raspoređivanja službenika.

Iz statističkih podataka se ne može zaključiti da je do povećanja broja upravnih sporova došlo nakon stupanja na snagu zakona iz 1994. godine, a za zakon iz 2005. nema pokazatelja, jer do danas nisu doneseni svi provedbeni propisi, a prije čijeg donošenja nema novih pravilnika o unutarnjem redu usklađenih s novim zakonom. Radi toga je teško unaprijed donositi nekakve zaključke. Jedino što autorica može iskazati je nadanje da i novi zakon neće poslužiti kao temelj za ukidanje broja radnih mjesta, a sve pod plaštom novih pravilnika o unutarnjem redu.

Za zamjetiti je da su se osim službeničkih sporova na Upravnom sudu Republike Hrvatske vodili i sporovi radi zaštite prava namještenika, a što je sada izbjegnuto, obzirom na to da je novim ZDS-a propisano da se na prava, obveze i odgovornosti namještenika primjenjuju opći propisi o radu i u skladu s njima sklopljeni kolektivni ugovori, ako odredbama Zakona nije drugačije određeno (članak 138.).

Kao znakovit podatak treba istaknuti da je Ustavnom sudu Republike Hrvatske podneseno 299 tužbi protiv odluka Upravnog suda Republike Hrvatske u službeničkim sporovima. Ustavni sud Republike Hrvatske je do 30. lipnja 2006. riješio 218 takovih tužbi. Od ukupnog broja podnesenih tužbi ukinuto je 14 presuda, a preinačene su 2 presude Upravnog suda Republike Hrvatske. Taj broj govori da je rad Upravnog suda Republike Hrvatske u navedenim predmetima itekako kvalitetan i da je sudska zaštita službenika zajamčena na najbolji mogući način, uz primjenu postojećih propisa.

Važno je istaknuti činjenicu da su službenički sporovi hitni sporovi te kao takvi prioritarno rješavaju.

Jedan od problema s kojima se službenici susreću je postupanje upravnih tijela po presudama Upravnog suda Republike Hrvatske. U velikom broju slučajeva upravna tijela su postupala na način da su u ponovnom postupku donosila identična rješenja te da su zanemarivala pravna shvaćanja i primjedbe Suda u provedenim postupcima. Osim toga rješenja upravnih tijela su u velikom broju slučajeva bila neobrazložena, činjenice nepotpuno i nepravilno utvrđene, što je u krajnjoj liniji utjecalo na povećanje broja upravnih sporova.

4. SUDSKA ZAŠTITA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

Sudska zaštita državnih službenika propisana je ZDS-a jer je odredbama tog Zakona propisano koji su akti iz službeničkog odnosa upravni akti, a sam Zakon o upravnim sporovima^[14] propisuje protiv kojih se akata može voditi upravni spor.

a) Sudska zaštita službenika po Zakonu o državnim službenicima i namještenicima

Odredbom članka 4. stavka 3. ZDSN-a rješenjima kojima se odlučuje o prijemu u državnu službu, raspoređivanju na radno mjesto te o drugim pravima, obvezama i odgovornostima službenika, kao i prestanku državne službe dano je svojstvo upravnog akta.

Odredbama članka 18. i članka 23. istoga Zakona državnim službenicima je omogućeno pravo prigovora čelniku tijela u roku od 15 dana od dana primitka rješenja o kojem je čelnik tijela dužan odlučiti u daljnjem roku od 15 dana. Protiv rješenja o prigovoru službenik je imao pravo pokretanja upravnog spora u roku od 30 dana od dana primitka rješenja kojim je odlučeno o prigovoru.

Novina u sudskoj zaštiti državnih službenika koja je uvedena ZDSN-a u odnosu na Zakona o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti je bio članak 32. ZDSN-a koji je u stavku 1. propisivao obvezu Upravnog suda Republike Hrvatske da o pokretanju upravnog spora obavijesti tijelo nadležno za nadzor, a potom zastane s postupkom do dobivanja odgovora o nadzoru. Dakle, sud je morao zastati s postupkom i nije mogao provoditi daljnje radnje u postupku prije postupanja po tom članku.

Iz sudske prakse Upravnog suda Republike Hrvatske vidljivo je da primjena navedenog članka ZDSN-a nije doprinijela bržem, efikasnijem i kvalitetnijem rješavanju nastalih sporova. To iz razloga što se obavijest nadležnog tijela za nadzor svodila na odgovor da nadzor nije proveden. Međutim, primjena navedenog članka reflektirala se na usporavanje postupaka koji su hitni sporovi u odnosu na druge sporove. Stupanjem na snagu ZDS-a obveza iz članka 32. ZDSN-a je prestala, što će doprinijeti ostvarenju hitnosti rješavanja radnih sporova.

b) Sudska zaštita službenika po Zakonu o državnim službenicima

Članak 63.

O rasporedu na radna mjesta te o drugim pravima i obvezama službenika kao i o prestanku državne službe odlučuje rješenjem čelnik tijela ili osoba koju on za to ovlasti (stavak 1.). Rješenja iz stavka 1. ovoga članka **upravni su akti** (stavak 3.)

Članak 64.

Protiv rješenja iz članka 63. stavka 1. ovoga Zakona može se podnijeti žalba Odboru za državnu službu.

Članak 67.

Odbor za državnu službu odlučuje o žalbama protiv rješenja o prijemu u državnu službu i rješenja kojima se odlučuje o pravima i obvezama državnih službenika (stavak 1.).

Odbor za državnu službu dužan je odlučiti o žalbi u roku od 30 dana od dana njezina primitka (stavak 2.).

Protiv rješenja odbora za državnu službu državno tijelo i državni službenik imaju pravo pokretanja upravnog spora u roku od 30 dana od primitka rješenja (stavak 3.).

Iz citiranih zakonskih odredbi nedvojbeno proizlazi da su akti kojima se uređuje radno-pravni status službenika upravni akti protiv kojih se tužbom može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske.

Kao pozitivnu novinu valja istaknuti činjenicu da je odredbom članka 142. ZDS-a propisan nadzor koji će provoditi središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose kroz inspekcijски nadzor, propisana su ovlaštenja inspektora za postupanje (stavak 3.).

Člankom 143. ZDS-a propisano je ukidanje i poništenje nezakonitog upravnog akta od strane Odbora za državnu službu u roku od 5 godina od dana konačnosti rješenja.

Navedena odredba je pozitivan pomak u odnosu na raniji zakon, jer samo njezino postojanje utječe na donošenje zakonitih upravnih akata prije pokretanja upravnog spora, odnosno doprinosi većoj pravnoj sigurnosti službenika i manjem broju upravnih sporova.

Uspoređujući ZDS-a s ranijim zakonima koji su propisivali sudsku zaštitu državnih službenika primjetan je posredan utjecaj tog Zakona na upravni spor.

Prema mišljenju autorice, najveća novina i pomak u službeničkom zakonodavstvu je uvođenje instituta posredovanja u državnoj službi i osnivanje Odbora za državnu službu kao neovisnog tijela za rješavanje žalbi.

Za razliku od ranijeg službeničkog zakonodavstva, uvođenjem instituta posredovanja u državnoj službi i ustroj Odbora za državnu službu doprinijet će kvalitetnijoj zaštiti prava službenika, jer će se rješavanje nastalih sporova unutar službe prije svega pokušati riješiti mirno, putem posrednika, a ukoliko to ne uspije nakon donošenja prvostupanjskog rješenja, službenik će svoje pravo na žalbu ostvarivati pred Odborom, neovisnim tijelom, a ne pred čelnikom upravnog tijela koji je donio i prvostupanjsko rješenje. Na taj način uspostavljanjem "filtera" koji će u pozitivnom smislu utjecati i na pokretanje upravnih sporova, biti će izbjegnute dosadašnje česte situacije u kojima su "negativna" rješenja u odnosu na službenike značila u pravilu i nove upravne sporove.

Kao dokaz takvom mišljenju je i dosadašnja praksa suda u sporovima povodom ocjenjivanja državnih službenika da su u pravilu rješenja upravnih tijela bila neobrazložena i odraz subjektivnosti i zlouporabe nadređenog službenika. "Negativno" rješenje o ocjeni je značilo odmah i novi upravni spor. ZDS-a je postupak ocjenjivanja propisan na način da se i kroz njega pokušala osigurati veća zaštita službenika od zlouporabe "ocjenjivača", što će isto tako pozitivno utjecati na upravni spor.

Zbog prevelikog broja upravnih sporova vezanih za postupke raspolaganja i raspoređivanja državnih službenika važno je istaknuti da i ZDS-a ne donosi novine koje bi prema mišljenju autorice mogle utjecati na smanjenje broja upravnih sporova i imati veći utjecaj na sigurnost službenika u nadolazećoj provedbi Zakona, vezanog za obvezu čelnika upravnog tijela na donošenje novih pravilnika o unutarnjem redu i nove klasifikacije radnih mjesta. Pregledom dosadašnje prakse suda može se istaknuti da je i sam Sud veliku većinu takvih rješenja ocijenio zakonitim, polazeći od činjenice da je donošenje novih pravilnika o unutarnjem redu i ukidanje radnih mjesta, a vezano za smanjenje broja izvršitelja na radnim mjestima, samo po sebi dovoljno da bi takva rješenja bila zakonita. Iza takvog shvaćanja suda ostalo je otvoreno niz pitanja, između ostalog i utvrđivanje kriterija prilikom raspoređivanja službenika na novoustrojena radna mjesta, što je u neposrednoj vezi sa stavljanjem službenika na raspolaganje. O tom pitanju svoje mišljenje je dao i Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj odluci.^[15]

U novinama službeničkog zakonodavstva postoje i one koje su dvojbene po pitanju pozitivnog utjecaja na upravne sporove koje pokreću državni službenici. Te novine, zbog svoje sveobuhvatnosti i temeljitog pristupa njihove razrade u provedbenim propisima, su s jedne strane pozitivne u odnosu na kvalitetu, ali s druge strane otežavaju postupanje upravnih

tijela i usporavaju rad državne uprave. Isto se pokazalo odmah po primjeni tako donesenih provedbenih propisa, koji su stupili na snagu, a da nisu osigurani svi neophodni elementi za njihovu provedbu. Kao takve autorica ističe Uredbu o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi. Stoga ističe svoju zabrinutost da bi sporovi prijema u državnu službu mogli izgubiti svoj pozitivan predznak koji su do sada imali u dosadašnjoj praksi suda.

Treba ponovno istaknuti važnost najveće promjene u postupku odlučivanja o pravima i obvezama službenika vezane za osnivanje i ustroj Odbora za državnu službu, koji će utjecati da se službenička prava i obveze riješe pred Odborom, u upravnom postupku, a ne u upravnom sporu. Samo tako bi podnošenje tužbi službenika pred Upravnim sudom Republike Hrvatske izuzetak a ne pravilo, kao što je to do sada bio slučaj.

5. ZAKLJUČAK

Nedvojbeno je da je do sada bio veliki broj službeničkih sporova na Upravnom sudu Republike Hrvatske te se taj broj intervalno povećavao vezano za svaku promjenu zakonodavstva na tom području, odnosno prilikom donošenja svakog novog zakona koji su uređivali službeničke odnose. Stoga samo ostaje nada da novine u Zakonu o državnim službenicima neće biti uzrok povećanju broja upravnih sporova te da će se pokazati da novo zakonodavstvo ima više pozitivnih novine u odnosu na raniji zakon.

Najbitnije od svega je da i ZDS-a ne bude uzrok povećanom broju sporova, a sve radi smanjenja broja zaposlenih u državnoj službi.

U Zagrebu, 1. rujna 2006.

Veseljka Kos, dipl. iur.

* Veseljka Kos, viša sudska savjetnica, tajnik Upravnog suda Republike Hrvatske

[1] Zakon o državnim službenicima - Nar. nov., br. 92/05 - dalje ZDS

[2] Zakon o državnim službenicima i namještenicima - Nar. nov., br. 27/01. - dalje ZDSN

[3] Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti - Nar. nov., br. 74/94. i 7/95.

[4] Zakon o upravi - Nar. nov. br. 16/78., 50/78., 29/85., 48/85., 17/86., 41/90., 47/90. i 53A/91.

[5] Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi - Nar. nov., br. 37/01., 89/01., 112/01., 7/02., 17/03.

[6] Zakon o radu - Nar. nov., br. 38/95., 54/95. - ispravak, 65/95. - ispravak, 17/01., 82/01., 114/01., 142/03., -ispravak, 30/04.,

147/04., - pročišćen tekst, Odluka Ustavnog suda RH U-I-2766/200, U-I-469/2004, U-I-4768/2004, U-I-4513/2004 od 24- svibnja 2005.Nar.nov.,br.68/05.

[7] Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike – Nar.nov., br. 92/04.

[8] Uredba o mogućnosti rada državnog službenika na izdvojenom mjestu i rada s nepunim radnim vremenom – Nar. nov., br.33/06.

Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi –Nar. nov., br. 8/06

Uredba o ustrojstvu i načinu rada Odbora za državnu službu – Nar. nov., br.8/06.

Uredba o upućivanju državnog službenika na rad izvan državne službe – Nar. nov., br. 33/06 .

[9] Etički kodeks – Nar.nov., br.49/06

[10] ¹¹ Do dana izrade ovoga rada 1. rujna 2006. navedni propisi nisu doneseni.

[12] Uredba o poslovima i posebnim uvjetima rada – Nar.nov., br.74/02.

[13] Svi izneseni podaci odnose se na period do 30.lipnja 2006.

[14] Zakon o upravnim sporovima – Nar. nov. br. 53/91., 9/92.i 77/92.

Odredbom članka 6. Zakona propisano je da se upravni spor se može voditi samo protiv upravnog akta (stavak 1.). Upravni akt, prema ovom Zakonu, jest akt kojim tijelo iz članka 5. ovog zakona u obavljanju javnih ovlasti, rješava o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari (stavak 2.).

[15] Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-581/2003, U-I-582/2003 od 1. lipnja 2006.Nar.nov.,br.67/06.