

Upravni sud u Rijeci

UDK 347.998.85(497.5 Rijeka)(094.8)

POLOŽENI DRŽAVNI STRUČNI ISPIT NIJE OSNOVA ZA PREDNOST KANDIDATA U POSTUPKU PRIJMA U SLUŽBU

Čl. 14. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08 i 61/11

Presudom Upravnog suda u Rijeci od 11. rujna 2013. odbijen je tužbeni zahtjev radi poništenja rješenja Grada U., gradonačelnika, od 30. srpnja 2012., te radi vraćanja predmeta tuženiku na ponovni postupak.

Prvostupanjskim rješenjem Grada U., pročelnice Upravnog odjela za financije, proračun i gospodarstvo od 2. srpnja 2012., slijedom provedenog natječaja za prijam u službu na neodređeno vrijeme u Grad U., Upravni odjel za financije, proračun i gospodarstvo, na radno mjesto stručnog suradnika za lokalne poreze u službu na to radno mjesto je primljena K. V. (ovdje zainteresirana osoba), s višom stručnom spremom ekonomske struke, s ukupno 12 godina radnog staža i pet godina radnog staža u struci (t. 1. izreke rješenja). Ujedno joj je utvrđen probni rad u trajanju od tri mjeseca (t. 2.), utvrđena joj je obveza polaganja državnoga stručnog ispita u roku od godine dana od prijma u službu, pod prijetnjom prestanka službe istekom posljednjeg dana roka za polaganje ispita (t. 3.), te je određeno da će raspored na radno mjesto, datum početka rada, podaci o plaći te drugi podaci propisani u čl. 27/2. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje: ZSN) biti utvrđeni rješenjem o rasporedu po izvršnosti tog rješenja. Svoju odluku prvostupanjsko tijelo utemeljilo je, u bitnome, na utvrđenjima da zainteresirana osoba ispunjava sve uvjete propisane za prijam u službu te da je postigla najbolje rezultate u provedenoj prethodnoj provjeri znanja i sposobnosti.

Tuženik je rješenjem od 30. srpnja 2012. odbio žalbu tužitelja protiv prvostupanjskog rješenja, u kojoj je, u bitnome, tužitelj bio naveo da je kandidatkinja bez položenoga državnog stručnog ispita mogla biti primljena samo da su se i ostali kandidati natjecali pod jednakim uvjetima, tj. da nisu imali položen taj ispit, pri čemu je tužitelj bio jedini kandidat s položenim ispitom, pa smatra da je slijedom toga trebao biti primljen u službu. Svoju odluku tuženik je, u osnovi, obrazložio time da je odredbom čl. 14. ZSN-a propisana mogućnost prijma u službu osobe koja nema položen državni stručni ispit pod uvjetom da ispit položi u roku od godine dana od prijma u službu, da prednost kandidata kod prijma u službu mora biti propisana zakonom, pri čemu ZSN-om nije propisana prednost kandidata s položenim državnim stručnim ispitom, te da dosljedno tzv. *merit* sustavu nema opravdanog razloga da kandidat s položenim državnim stručnim ispitom i lošijim rezultatom provjere znanja i sposobnosti ima prednost pred kandidatom bez položenoga državnog stručnog ispita koji na toj provjeri postigne bolje rezultate.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, Sud je utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan te ga je odbio na temelju čl. 57/2. ZUS-a.

Pored općih uvjeta za prijam u službu, propisanih čl. 12/1. ZSN-a, odredbom st. 2. toga članka propisano je da se propisom donesenim na temelju zakona ili pravilnikom o unutarnjem redu propisuju posebni uvjeti za prijam u službu i raspored na radno mjesto, a među tim je posebnim uvjetima i položen državni stručni ispit. Prema čl. 14. ZSN-a, osoba koja ima potrebno radno iskustvo na odgovarajućim poslovima, a nema položen državni stručni ispit, može se primiti u službu i rasporediti na radno mjesto, pod uvjetom da ispit položi u roku od godine dana od prijma u službu. Ako osoba primljena u službu bez položenoga državnog stručnog ispita u roku od godine dana od prijma ne položi taj ispit, prestaje joj služba po sili zakona (čl. 115/1. t. g/ ZSN-a).

Nadalje, obvezni dio postupka prijma u službu je prethodna provjera znanja i sposobnosti kandidata, uređena odredbama čl. 19. st. 4., 6. i 7., čl. 20/4., čl. 22. i čl. 23/1. ZSN-a, na koju provjeru se pozivaju svi kandidati koji ispunjavaju formalne uvjete iz natječaja (čl. 22/1. ZSN-a).

Netom navedenim normativnim okvirom nije propisana prednost kandidata s položenim državnim stručnim ispitom pred kandidatom koji taj ispit nije položio, niti – kako to pogrešno smatra tužitelj – prijam kandidata koji ispit nije položio predstavlja prednost tog kandidata u pred kandidatom s položenim ispitom, niti se odredba čl. 14. ZSN-a primjenjuje

samo kada u pojedinom postupku nema kandidata s položenim državnim stručnim ispitom. Naime, po ocjeni ovog Suda, smisao je odredbe čl. 14. ZSN-a, sagledane u cjelini s odredbama ZSN-a o prethodnoj provjeri znanja i sposobnosti kandidata, u tome da u službu može biti primljen kandidat koji nije položio državni stručni ispit (uz uvjet naknadnog polaganja ispita u propisanom roku, pod prijetnjom prestanka državne službe po sili zakona) te da činjenica da pojedini kandidat ima položen stručni ispit ne smije onemogućiti prijam u službu kvalitetnijeg kandidata, tj. kandidata koji na prethodnoj provjeri znanja i sposobnosti postigne bolje rezultate, a nema položen državni stručni ispit. U tim okvirima Sud prihvaća i stavove tuženika sadržane u obrazloženju osporenog rješenja, odgovoru tuženika na tužbu te raspravnom izlaganju službene osobe tuženika.

Presuda od 11. rujna 2013.

UTVRĐIVANJE PRAVNE NARAVI PODNESKA, NEOVISNO O NJEGOVU NAZIVU, NA PRIMJERU VEZANOM ZA POREZ NA KUĆE ZA ODMOR

Čl. 114/1. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09; čl. 161. Općeg poreznog zakona, NN 147/08 i 18/11

Presudom od 13. rujna 2013. Upravni sud u Rijeci odbio je tužbeni zahtjev radi oglašavanja ništavim rješenja P.-g. županije, Upravnog odjela za proračun, financije i nabavu od 18. svibnja 2012.

Osporavanim rješenjem tuženika od 18. svibnja 2012. odbačena je kao nepravodobna žalba tužitelja izjavljena protiv prvostupanjskog rješenja Općine P., Jedinstvenog upravnog odjela, od 12. kolovoza 2011., kojim je tužitelju za razdoblje 2011. utvrđen porez na kuću za odmor u visini od 735,00 kn.

Tužitelj je protiv tuženika pravodobno podnio tužbu ovom Sudu kojom osporava zakonitost rješenja tuženika. U tužbi navodi, u bitnome, da protiv prvostupanjskog rješenja nije izjavio žalbu, već da je podneskom od 26. siječnja 2012. prvostupanjskom tijelu samo vratio uplatnicu za plaćanje poreza na kuću za odmor zato što ta kuća nije kuća za odmor, nego kuća njegova stalnog prebivališta od 14. siječnja 2005. Slijedom iznesenog, tužitelj tužbenim zahtjevom predlaže da Sud ogłosi ništavim osporavano rješenje tuženika.

Tuženik u odgovoru na tužbu ostaje kod navoda iz osporavanog rješenja iz razloga navedenih u obrazloženju toga rješenja te smatra da je osporavani upravni akt donesen u skladu s odredbom čl. 114/1. Zakona o općem upravnom postupku (dalje: ZUP). Drži da podnesak tužitelja ima obilježja žalbe, iako je tužitelj u njemu naveo da nije riječ o žalbi zato što se u njemu osporava utvrđena obveza poreza na kuće za odmor.

U ovom sporu provedena je rasprava 12. rujna 2013., na koju tužitelj, iako uredno pozvan, nije pristupio, dok je na raspravu pristupila službena osoba tuženika koja je dodatno pojasnila navode iz odgovora na tužbu te se pozvala na dosadašnju upravnosudsku praksu.

Odredbom čl. 161. Općeg poreznog zakona (dalje: OPZ) propisano je da se žalba podnosi u roku od 30 dana od dana primitka poreznog akta.

Postupanje drugostupanjskog tijela nakon primitka žalbe propisano je u odredbi čl. 114/1. ZUP-a, koji se u konkretnom predmetu primjenjuje na temelju odredbe čl. 4. OPZ-a. Navedenom je odredbom ZUP-a propisano da će drugostupanjsko tijelo ispitati je li žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe, a ako žalba nije dopuštena ili pravodobna ili izjavljena od ovlaštene osobe, odbacit će je rješenjem.

Uvidom u spis predmeta upravnog postupka utvrđeno je da je prvostupanjsko rješenje, prema povratnici koja prileži tom spisu, tužitelj zaprimio 22. kolovoza 2011., zatim da je podnesak od 26. siječnja 2012., uz koji je priložen nalog za plaćanje poreza na kuću za odmor za razdoblje 2011. u iznosu od 735,00 kn, tužitelj predao pošti preporučenom pošiljkom 28. siječnja 2012. te da je prvostupanjsko tijelo taj podnesak zaprimilo 30. siječnja 2012.

Uvidom u navedeni podnesak tužitelja od 26. siječnja 2012. utvrđeno je da je on naslovljen na prvostupanjsko tijelo i na tuženika te da je tužitelj kao predmet tog podneska u istome označio »porez na kuću za odmor po rješenju KLASA, URBROJ«. Utvrđeno je i da navedeni podnesak tužitelj nije nazvao žalbom te da je u njegovu tekstu naveo da ne izjavljuje žalbu, dok je iz sadržaja samog podneska utvrđeno da tužitelj u njemu obrazlaže razloge zbog kojih smatra da nije dužan platiti utvrđeni porez na kuću za odmor za razdoblje 2011. te traži da se prvostupanjsko rješenje stornira.

Ima li se u vidu da tužitelj navodima iz podneska od 26. siječnja 2012. osporava sadržaj prvostupanjskog rješenja od 12. kolovoza 2011., odnosno utvrđenu obvezu plaćanja poreza na kuću za odmor za razdoblje 2011., te da njime ujedno traži da se ta odluka poništi, prema ocjeni ovog Suda tuženik je pravilno postupio kada je navedeni podnesak tužitelja tretirao kao

žalbu izjavljenu protiv prvostupanjskog rješenja od 12. kolovoza 2011., a kako je taj podnesak od 26. siječnja 2012. tužitelj podnio nakon proteka roka za izjavljivanje žalbe propisanog u čl. 161. OPZ-a, tuženik je pravilno postupio i kada je na temelju odredbe čl. 114/1. ZUP-a donio odluku kojom je žalbu tužitelja odbacio kao nepravodobnu. Naime, tretirajući navedeni podnesak tužitelja od 26. siječnja 2012. kao žalbu, tuženik je postupao za korist tužitelja, jer bi u slučaju da je taj podnesak podnesen pravodobno, tuženik cijenio njegove navode te bi ispitivao zakonitost rješenja koje se podneskom pobija.

Slijedom navedenoga, kako Sud nije našao postojanje razloga zbog kojih bi osporavano rješenje tuženika bilo ništavo (čl. 128/1. ZUP-a), a na što Sud u upravnom sporu pazi i po službenoj dužnosti (čl. 31/2. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10 i 143/12), osporavana odluka tuženika ocjenjuje se zakonitom.

Presuda od 13. rujna 2013.

OPSEG PRIMJENJIVOSTI ODREDBI ZAKONA O RADU (UKLJUČUJUĆI NAČELO PRIMJENE ZA RADNIKA POVOLJNIJEG PRAVA) NA POLICIJSKE SLUŽBENIKE U PREDMETU PRESTANKA DRŽAVNE SLUŽBE PO SILI ZAKONA

Čl. 1. i čl. 120. Zakona o policiji, NN 34/11; čl. 7. Zakona o radu, NN 149/09 i 61/11

Presudom Upravnog suda u Rijeci od 18. rujna 2013. odbijen je tužbeni zahtjev radi poništenja rješenja Odbora za državnu službu od 21. siječnja 2012. Prvostupanjskim rješenjem Ministarstva unutarnjih poslova, Policijske uprave p.-g. od 11. lipnja 2012., tužitelju, tada policijskom službeniku Ministarstva unutarnjih poslova, raspoređenom u Policijskoj upravi p.-g., Policijskoj postaji R., utvrđen je prestanak službe po sili zakona, s danom 8. lipnja 2012. To je rješenje doneseno pozivom na odredbu čl. 120/1. t. 1. Zakona o policiji slijedom utvrđenja da je tužitelju utvrđeno pravo na invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad.

Tuženik je rješenjem od 21. siječnja 2012. odbio žalbu tužiteljice izjavljenu protiv prvostupanjskog rješenja. Tuženik je svoju odluku obrazložio,

između ostalog, tako da je u predmetnom slučaju nastupom izvršnosti rješenja o utvrđenoj nesposobnosti za rad bilo zbog opće ili pak profesionalne nesposobnosti nastala pravna situacija za koju je zakonodavac predvidio prestanak službe policijskog službenika. U pogledu žalbenog navoda da je odredbama Zakona o radu drukčije regulirana profesionalna nesposobnost za rad, tuženik obrazlaže svoju odluku tako da odredbe Zakona o policiji, kao posebnog zakona, ovdje imaju prioritet u odnosu prema općim propisima.

Tužitelj osporava zakonitost tuženikove odluke i tvrdi, u bitnome, da se prvostupanjsko tijelo u situaciji kolizije između primjene posebnog zakona, ovdje Zakona o policiji, i poštovanja načela primjene za radnika povoljnijeg prava, kao temeljnog načela radnog prava sadržanog u Zakonu o radu, trebalo odlučiti za potonje.

Prema čl. 120/1. t. 1. Zakona o policiji, policijskom službeniku po sili zakona služba prestaje utvrđivanjem prava na mirovinu zbog opće ili profesionalne nesposobnosti za rad, danom izvršnosti rješenja nadležne službe.

Prema čl. 1/3. Zakona o policiji, opći propisi o radu, uključujući Zakon o radu, na policijske se službenike primjenjuju za pitanja koja nisu uređena Zakonom o policiji niti propisima donesenima na temelju toga Zakona. Odredbom čl. 1. Zakona o radu propisano je da se tim Zakonom uređuju radni odnosi u Republici Hrvatskoj, ako drukčije nije određeno – između ostalog – drugim zakonom.

Dakle, na prava, obveze i odgovornost policijskih službenika primarno se primjenjuju odredbe Zakona o policiji i na tom Zakonu utemeljenih propisa, a tek podredno norme Zakona o radu, i to samo u pogledu materije koja nije uređena posebnim policijskim odnosno službeničkim zakonodavstvom.

Odredba čl. 120/1. t. 1. Zakona o policiji kogentna je odredba posebnog zakonodavstva, pa za pitanje koje je regulirano tom odredbom nema mjesta primjeni odredbi Zakona o radu. Nadalje, načelo primjene za radnika povoljnijeg prava uređeno je odredbom čl. 7/3. Zakona o radu, prema kojoj se, ako je neko pravo iz radnog odnosa različito uređeno ugovorom o radu, pravilnikom o radu, sporazumom sklopljenim između radničkog vijeća i poslodavca, kolektivnim ugovorom ili zakonom, primjenjuje za radnika najpovoljnije pravo ako tim ili drugim zakonom nije drukčije određeno. Međutim, spomenuta odredba ne odnosi se na konkurenciju između Zakona o radu i posebnog zakona, što ne slijedi samo iz sadržaja te norme, već i iz cjelovite interpretacije koja uključuje i odredbu čl. 1.

Zakona o radu, a ovdje i odredbu čl. 1/3. Zakona o policiji. Pored toga, kada bi načelo primjene za radnika povoljnijeg prava bilo mjerodavno i za kogentne radnopravne odredbe posebnih zakona, u znatnom bi dijelu bespredmetna postala specijalna regulacija radnih odnosa onih kategorija zaposlenika za koje je zakonodavac procijenio da u pogledu pojedinih prava i obveza, zbog posebnosti poslova koje obavljaju, ne trebaju biti u općem radnopravnom režimu.

Slijedom nesporne činjenice da je tužitelju rješenjem nadležnog tijela utvrđeno pravo na invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad, prvostupanjsko tijelo bilo je dužno donijeti rješenje o prestanku službe tužitelja po sili zakona, što je tuženik pravilno potvrdio.

Presuda od 18. rujna 2013.

IZRICANJE PEDAGOŠKE MJERE U OSNOVNOJ ŠKOLI: STRANKA U ŽALBENOM POSTUPKU, DONOŠENJE I POTPISIVANJE ODLUKA KOLEGIJALNOG TIJELA KOJE RJEŠAVA UPRAVNU STVAR, POLOŽAJ RAVNATELJA ŠKOLE

Čl. 84/5., čl. 86., čl. 124. i čl. 125. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12 i 16/12; čl. 73. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

Presudom Upravnog suda u Rijeci od 23. listopada 2013. poništeno je rješenje Osnovne škole M., Učiteljskog vijeća, od 3. srpnja 2012. i rješenje Osnovne škole M., Razrednog vijeća 6. razreda, od 9. svibnja 2012., te je obustavljen upravni postupak.

Prvostupanjskim rješenjem Osnovne škole M., Razrednog vijeća 6. razreda, od 9. svibnja 2012., tužitelju je izrečena pedagoška mjera ukora, sukladno zabilježbi u dnevniku (t. 1. izreke rješenja), te je utvrđeno da je rješenje izvršno osmog dana od dana donošenja (t. 2.), kao i da izrečena pedagoška mjera ostaje na snazi dok tužitelj ne otkloni nedostatke u svojem ponašanju (t. 3.).

Tuženik je rješenjem od 3. srpnja 2012. odbacio žalbu tužitelja, potpisanu od njegovih roditelja kao zakonskih zastupnika, izjavljenu protiv prvostupanjskog rješenja. Svoju odluku tuženik je utemeljio na utvrđenju da je

žalba podnesena od neovlaštene osobe (tužitelja kao maloljetnika), protivno odredbi čl. 86. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (dalje: Zakon o odgoju i obrazovanju).

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, Sud je utvrdio da je tužbeni zahtjev osnovan.

Iz odredbi čl. 3/2. podst. 4. i čl. 3/3. Zakona o odgoju i obrazovanju proizlazi da je izricanje pedagoških mjera među javnim ovlastima osnovne škole, pri čemu se na postupak u navedenim stvarima primarno primjenjuju procesne odredbe Zakona o odgoju i obrazovanju, a podredno norme Zakona o općem upravnom postupku (dalje: ZUP).

Prema čl. 86/1. Zakona o odgoju i obrazovanju, pravo žalbe na pedagošku mjeru izrečenu učeniku osnovne škole ima roditelj učenika. Iako bi iz gramatičke interpretacije te odredbe slijedilo da je roditelj ovlaštenik podnošenja žalbe, tj. stranka u žalbenom postupku, spomenutu normu, po ocjeni ovog Suda, treba tumačiti tako da roditelj žalbu podnosi kao zakonski zastupnik učenika koji je stranka u postupku, osobito ima li se u vidu da je učenik stranka u prvostupanjskome, a time i u drugostupanjskom postupku izricanja pedagoške mjere, kao i cjelinu regulacije odnosa roditelja i djece odnosno škole, učenika i učenikovih roditelja. Međutim, čak i da se podnositeljem žalbe smatra isključivo roditelj učenika, tuženik u predmetnom slučaju, u kojem su podnesak potpisale ovlaštene osobe, makar u ime svojega maloljetnog djeteta, ne bi bio ovlašten odmah odbaciti žalbu zbog toga što je bila podnesena od neovlaštene osobe (u smislu odredbe čl. 114/1. ZUP-a), već bi podnositelja žalbe trebao zaključkom pozvati na otklanjanje nedostataka u podnesku, pod prijetnjom odbacivanja podneska u slučaju neotklanjanja nedostataka (čl. 73. ZUP-a).

Stoga je utvrđeno da drugostupanjsko rješenje tuženika nije utemeljeno na zakonu.

Ujedno je utvrđena i procesna povreda prilikom donošenja prvostupanjskog rješenja, koja se sastoji u nedostatnom obrazloženju toga upravnog akta, što nezakonitim čini i rješenje prvostupanjskog tijela. Pri tome kontakti između razrednice i tužiteljevih roditelja ne mogu nadomjestiti obvezu javnopravnog tijela da obrazloženje svoje odluke sastavi u cijelosti sukladno odredbi čl. 98/5. ZUP-a.

Dodatno se napominje da je, s obzirom na ovu upravnu stvar, odredbama posebnog zakona propisano da stvar rješavaju kolegijalna tijela – razredno vijeće u prvom stupnju te učiteljsko odnosno nastavničko vijeće u drugom stupnju (čl. 84/5. te čl. 86/2. Zakona o odgoju i obrazovanju, vezano za čl. 25. ZUP-a). Ovdje se može smatrati da je prvostupanjsko rješenje u ime

razrednog vijeća potpisala ovlaštena osoba, tj. razrednica kao stručna voditeljica razrednog vijeća (čl. 124/4. Zakona o odgoju i obrazovanju). Također, ravnatelj može potpisati drugostupanjsku odluku učiteljskog vijeća, ali ne kao zastupnik škole kao ustanove, kako to smatra tuženik, već kao osoba ovlaštena voditi sjednice kolegijalnog tijela (učiteljskog vijeća), prema odredbi čl. 125/3. podst. 7. navedenog Zakona, ako je u tom slučaju ravnatelj vodio sjednicu kolegijalnog tijela. Spisu predmeta upravnog postupka dostavljenom uz odgovor tuženika na tužbu ne prileži zapisnik sa sjednice Učiteljskog vijeća na kojoj je donesena osporena odluka tuženika. Međutim, kako je Sud, zbog prethodno navedenog, utvrdio osnovanost tužbenog zahtjeva, a imajući u vidu načelo učinkovitosti (čl. 8. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10 i 143/12), za rješavanje ovog spora nije bilo potrebno utvrditi je li drugostupanjsko rješenje u ovom slučaju potpisala ovlaštena osoba.

Presuda od 23. listopada 2013.

*Mateja Crnković**

* Mateja Crnković, asistentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: matejacrnkovic@gmail.com)