

Odbor za državnu službu

UDK 35.08:349.2(497.5)(094.77)

PRESTANAK DRŽAVNE SLUŽBE

Sukladno praksi Europskog suda za ljudska prava, pogreške ili propusti državnih tijela trebali bi ići u korist pogođenih osoba, osobito ako se time ne dovodi u pitanje kakav drugi suprotstavljeni privatni interes.

Čl. 4/2. Zakon o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma (NN 57/96, 21/00), Zakon o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija (NN 158/03, 198/03, 138/06, 45/11), Zakon o državnim službenicima (ZDS, NN 92/05, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12, 37/13 i 38/13), čl. 96/1., 98/5. Zakona o općem upravnom postupku (ZUP, NN 47/09), Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN – MU 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99, 14/02 i 2/10)

Rješenjem prvostupanjskog tijela od 10. svibnja 2013. o prestanku državne službe po sili zakona državnom službeniku B. M., s danom 10. svibnja 2013. prestaje državna služba po sili zakona na radnom mjestu voditelja službe u Upravi za industrijsku politiku, energetiku i rudarstvo te se određuje da na dan prestanka državne službe imenovanom službeniku prestaju sva prava i obveze iz državne službe i po osnovi državne službe.

Protiv navedenog rješenja B. M. je putem opunomoćenika izjavio žalbu u kojoj iznosi da je pobijano rješenje nezakonito jer se temelji na »mišljenju« Agencije za znanost i visoko obrazovanje. Naglašava da je žalitelj na zakonit način u za to propisanom postupku stekao stručni naziv diplomiranog ekonomista koji mu je dodijelila i priznala u predmetno vrijeme za to nadležna državna ustanova – Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Spisu predmeta prileži rješenje Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu od 26. studenoga 1997. kojim se, temeljem odluke Fakultetskog vijeća, diploma visoke stručne sprema B. M., izdana od fakulteta J.A.C.,

Kanada, u mjesecu lipnju 1997., priznaje u potpunosti kao istovrijedna diplomu studija poslovne ekonomije, smjera računovodstva i poslovnih financija Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu te mu se suglasno tom rješenju priznaje stručni naziv diplomiranog ekonomista. Navedena diploma visoke stručne spreme upisana je u radnu knjižicu žalitelja.

U vrijeme donošenja navedenog rješenja Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu priznavanje potpune istovrijednosti stranih javnih isprava o stečenoj naobrazbi u stranoj obrazovnoj ustanovi provodilo se u upravnom postupku sukladno Zakonu o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma koji je u čl. 4/2. propisivao da priznavanje potpune istovrijednosti stranih svjedodžbi o završenom dodiplomskom sveučilišnom i stručnom studiju odnosno magisteriju i doktoratu znanosti obavlja stručno vijeće javnog visokog učilišta ovlaštenog za izvođenje odgovarajućeg studija ili provođenje postupka stjecanja doktorata znanosti. Nakon stupanja na snagu Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija koji se primjenjuje od 1. siječnja 2004., stručno priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija obavlja Agencija za znanost i visoko obrazovanje koja o tome odlučuje rješenjem, s tim da se postupci priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija započeti prije početka primjene tog Zakona imaju dovršiti prema propisima koji su važili u trenutku podnošenja zahtjeva.

Čl. 137/1. t. 8. ZDS propisuje da državnom službeniku prestaje državna služba po sili zakona ako se sazna da u vrijeme prijma u državnu službu nije ispunjavao uvjete za prijam u državnu službu propisane ovim ili drugim zakonom, i to danom saznanja za nepostojanje takvih uvjeta. Odredbom čl. 48/1. t. a) propisano je da osoba koja se prima u državnu službu mora imati odgovarajući stupanj obrazovanja, dok je točkom b) istog stavka propisano da mora imati odgovarajuće stručno znanje i radno iskustvo. O prestanku državne službe odlučuje se u upravnom postupku u kojem je prethodno potrebno potpuno i pravilno utvrditi sve činjenice i okolnosti odlučne za donošenje pravilne i zakonite odluke. O upravnoj stvari se, sukladno odredbi čl. 96/1. ZUP, odlučuje rješenjem, a prema odredbi čl. 98/5. istog Zakona obrazloženje rješenja kojim se odlučuje o upravnoj stvari mora, između ostaloga, sadržavati utvrđeno činjenično stanje, razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni pojedinih dokaza te propise na temelju kojih je riješena upravna stvar. Naime, žalitelju kojemu nisu poznati razlozi na kojima se temelji akt kojim je nezadovoljan onemogućuje se podnošenje učinkovite žalbe. Također, pravilno argumentirano obrazloženje nužan je preduvjet za učinkovitu provedbu nadzora zakonitosti i pravilnosti rješenja. Iz obrazloženja pobijanog rješenja nije moguće utvrditi

okolnosti relevantne za prestanak državne službe žalitelju, niti je iznesena zakonska osnova za utvrđenje prestanka državne službe po sili zakona žalitelju kojemu je izvršnim i pravomoćnim rješenjem nadležnog tijela 1997. godine priznat stručni naziv diplomiranog ekonomista sukladno propisu koji je u vrijeme priznavanja bio na snazi, a to rješenje nije stavljeno izvan snage upravnim aktom nadležnog tijela. Naime, prvostupanjsko se tijelo u obrazloženju rješenja poziva samo na tumačenje Agencije za znanost i visoko obrazovanje od 10. svibnja 2013. te navodi da je temeljem tog tumačenja utvrđeno da žalitelj nije udovoljavao uvjetima za prijam u državnu službu. Međutim, uvidom u navedeno tumačenje utvrđeno je da se njime Agencija očitovala da se u vrijeme davanja tumačenja, 10. svibnja 2013., navedena žaliteljeva kvalifikacija stečena u Kanadi ne može usporediti s razinom visokog obrazovanja koja se stječe u Hrvatskoj, ne ulazeći u utvrđenje je li u vrijeme prijma žalitelja u državnu službu žalitelj ispunjavao uvjete za prijam utvrđene tada važećim zakonom. Slijedom navedenog, iz obrazloženja pobijanog rješenja kao i iz spisa predmeta proizlazi da prilikom donošenja pobijanog rješenja nisu utvrđene okolnosti bitne za primjenu čl. 137/1. t. 8. ZDS, odnosno da izvršnim aktom nadležnog tijela nije utvrđeno da žalitelj u vrijeme prijma u državnu službu nije ispunjavao uvjete za prijam propisane zakonom.

Vežano za navode žalitelja da mu se naknadnim »mišljenjima« ne može oduzeti pravo stečeno temeljem izvršnog i pravomoćnog upravnog akta donesenog od nadležnog tijela u postupku propisanom zakonom u vrijeme stjecanja prava, skreće se pozornost da, i u slučaju da je nadležno tijelo pogrešno utvrdilo žaliteljev stupanj obrazovanja, to ne može biti od utjecaja na gubitak prava žalitelja kojemu je odgovarajući stupanj obrazovanja priznat u propisanom postupku i pred nadležnim tijelom koje je o tome izdalo javnu ispravu. To je u skladu i s utvrđenom praksom Europskog suda za ljudska prava, nastaloj pri primjeni Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja je, temeljem čl. 140. Ustava Republike Hrvatske, dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj snazi iznad zakona, te konvencijske standarde zaštite ljudskih prava trebaju poštovati sva tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj. U više presuda koje se odnose na Republiku Hrvatsku Europski sud je iznio stajalište da bi pogreške ili propusti državnih tijela trebali ići u korist pogođenih osoba, osobito ako se time ne dovodi u pitanje kakav drugi suprotstavljeni privatni interes. Tako, u presudi Gashi protiv Hrvatske, br. 32457/05, § 40, od 13. prosinca 2007., Europski sud iznosi da bi: »... rizik svake pogreške što je napravi državno tijelo trebala snositi država, a propusti se ne smiju ispravljati na štetu dotičnoga građanina. Štoviše, utvrđenje ništavosti ... nakon

što je isto to tijelo dalo svoju suglasnost ... kojim je podnositelju zahtjeva priznato pravo ... protivni se načelu pravne sigurnosti.« Slično stajalište Europski je sud zauzeo i u presudi Trgo protiv Hrvatske, br. 35298/04, § 67, od 11. lipnja 2009., gdje se navodi: »U tim okolnostima, Sud smatra da podnositelj zahtjeva koji se razumno oslonio na zakonodavstvo koje je poslije ukinuto kao neustavno ne bi trebao – s obzirom na izostanak bilo kakve štete s obzirom na prava drugih osoba – snositi posljedice pogreške koju je počinila sama država, donijevši takav neustavan propis. ... U svezi s tim, Sud ponavlja da rizik bilo kakve pogreške koju su počinila državna tijela mora snositi država te da se pogreške ne smiju ispravljati na trošak dotičnog pojedinca, posebice kada ne postoji drugi suprotstavljeni privatni interes.«

Slijedom navedenog, iz činjenica utvrđenih prilikom donošenja pobijanog rješenja ne proizlazi da bi pravilnom primjenom materijalnog prava trebalo odlučiti kao u izreci pobijanog rješenja. Stoga je u povodu žalbe pobijano rješenje valjalo poništiti, na način utvrđen izrekom ovog rješenja, primjenom odredbe čl. 117/1. ZUP.

Rješenje od 30. prosinca 2013.

TIJEK ROKA STAVLJANJA NA RASPOLAGANJE

Odredbe zakona koje uređuju tijek otkaznog roka/roka raspolaganja primjenjuju se neposredno te ih nije potrebno navoditi u izreci rješenja koja sadržava odluku o upravnoj stvari te treba biti kratka i određena, sukladno čl. 98/ 3. Zakona o općem upravnom postupku.

Čl. 128/1. Zakona o državnim službenicima (ZDS, NN 92/05, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 37/13 i 38/13), čl. 113/2. Zakona o radu (ZoR, NN 149/09, 61/11), čl. 27. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike (KU, NN 89/12), čl. 98/3. Zakona o općem upravnom postupku (ZUP, NN 47/09)

Rješenjem prvostupajnskog tijela od 16. travnja 2013. državna službenica V. Đ. stavljena je na raspolaganje Vladi Republike Hrvatske s 1. svibnja 2013. na rok od dva mjeseca i dva tjedna te joj je utvrđeno pravo na plaću za vrijeme trajanja raspolaganja.

Protiv navedenog rješenja V. Đ. je pravodobno izjavila žalbu u kojoj navodi da je na bolovanju od 8. travnja 2013. i da nastavlja liječenje do daljnjeg.

Upozorava na odredbe ZoR, prema kojima osobi na bolovanju ne teče rok raspolaganja do zaključenja bolovanja i iskorištenog godišnjeg odmora.

Prema odredbi čl. 128/1. ZDS, na dužinu i tijekom roka raspolaganja Vladi RH iz čl. 124.–127. istog Zakona primjenjuju se propisi o radu koji se odnose na dužinu i tijekom otkaznog roka. Odredba čl. 113/2. ZoR važećeg u vrijeme donošenja pobijanog rješenja propisuje da otkazni rok ne teče za vrijeme privremene nesposobnosti za rad kao i za vrijeme korištenja godišnjeg odmora, dok prema odredbi čl. 27. KU, kad je službenik stavljen na raspolaganje, ima pravo iskoristiti godišnji odmor na koji je stekao pravo u državnom tijelu u kojem mu prestaje služba. Prema tome, iz navedenih odredbi proizlazi da ako službeniku koji je stavljen na raspolaganje nastupi privremena nesposobnost za rad, za vrijeme trajanja privremene nesposobnosti za rad rok raspolaganja ne teče. Također, rok raspolaganja ne teče niti za vrijeme korištenja godišnjeg odmora na koji je stekao pravo u državnom tijelu u kojem mu je prestala služba. Privremenu nesposobnost za rad utvrđuje ovlašteni liječnik, dok se o pravu na godišnji odmor odlučuje u drugom upravnom postupku.

Navedene odredbe zakona koje uređuju tijekom otkaznog roka primjenjuju se neposredno te ih nije potrebno navoditi u izreci rješenja koja sadržava odluku o upravnoj stvari i treba biti kratka i određena, sukladno čl. 98/3. ZUP. Iz očitovanja prvostupajnskog tijela na žalbene navode također proizlazi da to tijelo ne smatra prijepornom primjenu propisa koji se odnose na dužinu i tijekom roka raspolaganja za vrijeme bolovanja i korištenja godišnjeg odmora.

Slijedom navedenog, a kako navodi žalbe ne mogu utjecati na donošenje drukčije odluke, u skladu s odredbom čl. 116/1. t. 1. ZUP, odlučeno je kao u izreci ovog rješenja.

Rješenje od 10. listopada 2013.

DONOŠENJE RJEŠENJA O STAVLJANJU NA RASPOLAGANJE DRŽAVNOG SLUŽBENIKA

Rješenje o stavljanju na raspolaganje državne službenice ocijenjeno je zakonitim budući da je u prvostupajnskom tijelu ukinuta ustrojstvena jedinica u koju je bila raspoređena žaliteljica, kao i radno mjesto na koje je bila raspoređena, da je razmotrena mogućnost rasporeda ža-

liteljice na neko drugo radno mjesto u okviru prvostupanjskog tijela te je utvrđeno da nije bilo odgovarajućeg radnog mjesta na koje se žaliteljica mogla rasporediti, da je žaliteljici omogućeno izjašnjavanje u postupku te da o tome postoje dokazi u spisu predmeta.

Čl. 127/1./5./7., 127.a, 128/1. i 131/1. Zakona o državnim službenicima (ZDS, NN 92/05, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 37/13 i 38/13), čl. 121. Zakona o radu (ZoR, NN 149/09, 61/11), čl. 30. Zakona o općem upravnom postupku (ZUP, NN 47/09)

Rješenjem prvostupanjskog tijela, s danom 1. svibnja 2013. državna službenica M. G. stavlja se na raspolaganje Vladi RH, i to na rok od dva mjeseca i dva tjedna, te se utvrđuje pravo na plaću službenice za vrijeme raspolaganja.

Protiv navedenog rješenja M. G. je pravodobno izjavila žalbu u kojoj u bitnome iznosi da je pobijano rješenje u suprotnosti s čl. 127/5. ZDS jer nije doneseno u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Pravilnika o unutarnjem redu. Navodi da nije izvršena raščlamba slobodnih službeničkih mjesta na koje je mogla biti raspoređena te da nije poštovana ni odredba čl. 121. Zakona o radu jer nije izrađen program zbrinjavanja viška djelatnika niti je obavljeno savjetovanje s nadležnom službom zavoda za zapošljavanje. Predlaže da se pobijano rješenje poništi.

Odredbom čl. 127/1. ZDS propisano je da kada se donese pravilnik o unutarnjem redu na temelju novog akta o unutarnjem ustrojstvu, službenici se raspoređuju na radna mjesta iz tog pravilnika prema potrebama službe i stručnom znanju, a prema st. 3. istog članka, ako se u skladu s uredbom o unutarnjem ustrojstvu državnog tijela ukidaju pojedine ustrojstvene jedinice tog tijela, pojedina radna mjesta u državnom tijelu ili se smanjuje potreban broj izvršitelja na pojedinim radnim mjestima, službenici koji su do tada bili raspoređeni na ta radna mjesta odnosno u ustrojstvene jedinice koje se ukidaju raspoređuju se na druga radna mjesta za koja ispunjavaju uvjete. Zatim, st. 4. određuje da ako nema odgovarajućeg radnog mjesta na koje se državni službenik može rasporediti, donosi se rješenje o stavljanju na raspolaganje. Čl. 127.a ZDS određuje da žalba protiv rješenja o stavljanju na raspolaganje ne odgađa izvršenje rješenja. Glede trajanja raspolaganja, čl. 128/1. istog Zakona određuje da se na dužinu i tijek roka raspolaganja primjenjuju opći propisi o radu koji se odnose na dužinu i tijek otkaznog roka, a st. 2. da se za određivanje dužine raspolaganja računa neprekidni radni staž u državnim tijelima Republike Hrvatske. Prema čl. 131/1., istekom roka raspolaganja državnim službenicima prestaje služba po sili zakona.

Prvostupanjsko tijelo u pobijanom rješenju obrazlaže da je Uredbom o unutarnjem ustrojstvu prvostupanjskog tijela propisano da određene ustrojstvene jedinice nastavljaju s radom, a Odsjek za pravne, personalne i opće poslove osiguranja područnog odjela u kojemu je žaliteljica bila raspoređena nije obuhvaćen navedenom odredbom. Prvostupanjsko tijelo navodi da nakon donošenja Uredbe o unutarnjem ustrojstvu žaliteljicu nije bilo moguće rasporediti unutar Ministarstva obrane i Oružanih snaga Republike Hrvatske jer nema upražnjenih mjesta za koja bi ispunjavala propisane stručne uvjete za raspored. Prvostupanjsko tijelo obratilo se i trgovačkom društvu koje je temeljem sporazuma od prvostupanjskog tijela preuzelo obavljanje poslova za koje su bili vezani poslovi radnog mjesta na koje je bila raspoređena žaliteljica, radi rješavanja radnog statusa žaliteljice, ponudivši preuzimanje na rad žaliteljice, međutim, navedeno društvo se očitovalo da nema slobodnih radnih mjesta za radnike profila žaliteljice. Izneseni navodi proizlaze i iz uvida u dopis Oružanih snaga RH, Zapovjedništva za potporu, Središnjice za upravljanje osobljem od 22. veljače 2013. te iz dopisa navedenog trgovačkog društva od 22. veljače 2013. Slijedom navedenog, iz spisa predmeta proizlazi da je prvostupanjsko tijelo postupilo sukladno čl. 127/3. ZDS tako da je razmotrilo mogućnost rasporeda žaliteljice, koja je po struci SSS-frizerka, na neko drugo radno mjesto.

Spisu predmeta prileži zapisnik od 25. veljače 2013., uvidom u koji je utvrđeno da je žaliteljici sukladno čl. 30. ZUP dana mogućnost da se očituje o okolnosti da nije moguć njezin raspored na odgovarajuće radno mjesto u prvostupanjskom tijelu te da će biti stavljena na raspolaganje sukladno zakonskim propisima.

Budući da je u prvostupanjskom tijelu ukinuta ustrojstvena jedinica u koju je bila raspoređena žaliteljica, kao i radno mjesto na koje je bila raspoređena, te da je razmotrena mogućnost rasporeda žaliteljice na neko drugo radno mjesto u okviru prvostupanjskog tijela, da je žaliteljici omogućeno izjašnjavanje u postupku te da o tome postoje dokazi u spisu predmeta, a kako nije bilo odgovarajućeg radnog mjesta na koje se žaliteljica može rasporediti, sukladno čl. 127/4. ZDS doneseno je pobijano rješenje o stavljanju žaliteljice na raspolaganje.

U odnosu na žalbene navode o propuštanju roka iz čl. 127/5. ZDS za donošenje rješenja o raspolaganju, iz spisa predmeta ne proizlazi da bi to propuštanje išlo na štetu žaliteljice budući da je do donošenja pobijanog rješenja prvostupanjsko tijelo poduzimalo aktivnosti radi zbrinjavanja žaliteljice te je do donošenja pobijanog rješenja žaliteljica ostvarivala prava

iz službe prema dotadašnjem rješenju o rasporedu, u skladu s odredbom čl. 127/7. ZDS.

U pogledu žalbenih navoda da nisu poštovane odredbe čl. 121. ZoR koje se odnose na izradu programa zbrinjavanja viška radnika, treba imati na umu da se navedeni članak ZoR odnosi na radnike kojima prestaje radni odnos poslovno uvjetovanim otkazom ugovora o radu. S druge strane, u ovom se postupku odlučivalo o stavljanju službenika na raspolaganje, dok je prestanak radnog odnosa državnog službenika predmet drugog postupka u kojemu se o prestanku državne službe donosi rješenje, prema čl. 133./1. ZDS.

Slijedom navedenog, a kako navodi žalbe ne mogu utjecati na donošenje drukčije odluke, u skladu s odredbom čl. 116./1. t. 1. ZUP, odlučeno je kao u izreci ovog rješenja.

Rješenje od 31. listopada 2013.

*Zdenko Blaženčić**

* Zdenko Blaženčić, član Odbora za državnu službu Republike Hrvatske (a member of the Civil Service Commission of the Republic of Croatia, e-mail: Zdenko.Blazencic@uprava.hr).