

KRETANJE U LOKALNOJ SLUŽBI

Dr. sc. Alen Rajko, predsjednik suda
Upravni sud u Rijeci

UDK: 352.075
Ur.: 28. prosinca 2015
Pr.: 2. veljače 2016.
Stručni rad

Sažetak

Analizirana je važeća hrvatska regulacija kretanja u službi u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Navedeno obuhvaća institute premještaja po potrebi službe, premještaja po zamolbi službenika, napredovanja, posebnih vrsta premještaja (kao stegovne kazne, slijedom negativne ocjene te premještaja za vrijeme raspolaganja), imenovanja i razrješenja pročelnika upravnih tijela, kao i promjena radnog mjesta do kojih dolazi u postupku preustroja upravnih tijela lokalne jedinice (preuzimanje i raspoređivanje službenika), uz dodatni osvrt na posebnosti vezane uz položaj pročelnika upravnih tijela i namještenika. Razmotren je i postupovni kontekst navedene materije, vezan uz primjenu upravnog postupka i upravnog spora. Ujedno je ponuđena pravna interpretacija u rješavanju dvojbi do kojih u praksi dolazi prilikom primjene spomenutih službeničkopravnih instituta.

Ključne riječi: *kretanje u službi, službenici i namještenici, upravna tijela, lokalna i područna (regionalna) samouprava, premještaj, napredovanje, raspored, preuzimanje, imenovanje, razrješenje.*

1. UVOD

Mada je pojam kretanja u službi često korišten u okviru razmatranja službeničkih odnosa, nije riječ o terminu normiranom službeničkim zakonodavstvom. Za potrebe ovog rada, kretanje u lokalnoj službi obuhvaća sve vrste promjena rasporeda službenika upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u nastavku teksta: lokalni službenici, lokalna služba, odnosno lokalne jedinice) do kojih dolazi u razdoblju između početnog rasporeda slijedom prijma u službu i prestanka službe¹, tj. sljedeće institute:

¹ Ova raščlamba ne obuhvaća ni položaj službenika stavljenih na raspolaganje, što ne predstavlja neki od oblika kretanja u službi.

- regulirane Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi² (u nastavku teksta: ZSN) – premještaj (čl. 98.-102., uključujući napredovanje kao podvrstu premještaja, ali i posebne vrste premještaja normirane u čl. 65., čl. 97. i čl. 108.) te preuzimanje i raspored nakon preustroja upravnih tijela lokalne jedinice (čl. 103. i čl. 105.),

kao i

- imenovanje pročelnika upravnog tijela iz reda službenika lokalne jedinice, te raspored pročelnika nakon razrješenja, što je uređeno odredbama članka 53.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi³ (u nastavku teksta: ZLPS).⁴

Kao i o drugim pravima i obvezama lokalnih službenika, o njihovu kretanju u službi odlučuje se rješenjem – upravnim aktom (čl. 5. st. 1. ZSN-a). Stoga se u procesnom segmentu ovdje primarno primjenjuju mjerodavne odredbe ZSN-a, kao posebnog zakona, a podredno norme Zakona o općem upravnom postupku⁵ (u nastavku teksta: ZUP).

Prema članku 5. stavku 2. i 3., te članku 6. i 7. ZSN-a, spomenuta rješenja:

- u odnosu na službenike koji nisu pročelnici, u prvom stupnju donosi pročelnik upravnog tijela, a u drugom stupnju općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan (u nastavku teksta: izvršno tijelo);

- u odnosu na pročelnike, u prvome i jedinom stupnju donosi izvršno tijelo;

- u odnosu na sve kategorije lokalnih službenika sudska zaštita osigurana je u okviru upravnog spora.

Predmeti kretanja u službi najvećim dijelom rješavaju se u jednostranačkim upravnim postupcima. Među prethodno navedenim vrstama upravnih stvari na ovom području, samo imenovanje pročelnika je izrijeком regulirano kao konkurencijska stvar, koja po prirodi stvari može biti višestranačka. Ipak, u određenim okolnostima višestranački karakter se ne može odreći niti postupcima rasporeda nakon preustroja, kada se, doduše, radna mjesta ne popunjavaju putem internog oglasa ili sličnog postupka, ali može postojati faktična konkurencija pri popuni smanjenog broja dostupnih radnih mjesta, pa odluka o popuni može utjecati na prava ili pravne interese drugih službenika (uzgredna stranka, u smislu čl. 4. st. 1. ZUP-a⁶).

2 Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN br. 86/08. i 61/11.

3 Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. i 137/15.

4 U privatnom sektoru, te kod javnopravnih poslodavaca s općim radnopravnim režimom, gdje radni odnos ima karakter ugovornog odnosa, do promjene radnog mjesta radnika u pravilu dolazi izmjenom ugovora o radu ili otkazom ugovora o radu s ponudom izmijenjenog ugovora.

5 Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09.

6 Više o tipologiji stranaka u upravnom postupku v. npr. u: Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Zagreb, Inženjerski biro, 2010., 86.-93. str.

Svako kretanje u službi, po prirodi stvari, razumijeva popunjavanje slobodnoga radnog mjesta, sistematiziranog pravilnikom o unutarnjem redu⁷, u okviru važećega klasifikacijskog sustava.⁸

Rješenja koja se donose o kretanju u lokalnoj službi podliježu upravnome i inspekcijskom nadzoru.⁹

2. PREMJEŠTAJ

Vrste premještaja u lokalnoj službi mogu se sistematizirati na više načina.

Po kriteriju normativne kategorizacije premještaja, razlikujemo:

- 1) premještaj po potrebi službe,
- 2) premještaj po zamolbi službenika,
- 3) napredovanje,
- 4) posebne vrste premještaja (premještaj kao stegovna kazna, premještaj slijedom negativne ocjene te premještaj za vrijeme raspolaganja).

Premještaj po potrebi službe može biti trajni ili privremeni, dok ostale vrste premještaja razumijevaju trajnu promjeru rasporeda službenika.

Prema načinu pokretanja postupka premještaja, može se raditi:

a) o premještaju o kojem se odlučuje u upravnom postupku pokrenutom po službenoj dužnosti (npr. premještaj po potrebi službe, odnosno slijedom negativne ocjene);

b) o premještaju o kojem se odlučuje u postupku pokrenutom na zahtjev stranke (premještaj po zamolbi službenika);

c) o premještaju o kojem se odlučuje u postupku koji može biti pokrenut kako po službenoj dužnosti, tako i na zahtjev stranke (primjerice, napredovanje ili premještaj za vrijeme raspolaganja).

Postupak pokrenut po službenoj dužnosti može biti okončan donošenjem rješenja o premještaju/napredovanju, ili, pak, rješenja o obustavi upravnog postupka (čl. 46. st. 5. ZUP-a). Po službenoj dužnosti postupak se pokreće kad je to propisano zakonom ili je nužno radi zaštite javnog interesa (čl. 42. st. 1. ZUP-a).

Postupak pokrenut po zahtjevu stranke može biti dovršen donošenjem rješenja o premještaju/napredovanju, donošenjem rješenja o odbijanju zahtjeva službenika za premještaj/napredovanje te donošenjem rješenja o obustavi upravnog postupka (čl. 46. st. 1.-3. ZUP-a).

Nadalje, u odnosu na neposredno prethodeći raspored, službenik premještajem može biti statusno i materijalno stavljen:

7 O pravilniku o unutarnjem redu prije svega v. čl. 4. ZSN-a.

8 Pored općih odredbi čl. 78. i čl. 79. ZSN-a, glavni pravni izvor na ovome području čini Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN br. 74/10. i 125/14., u nastavku teksta: Uredba o klasifikaciji).

9 V. čl. 119. st. 3. t. d) ZSN-a, te čl. 2. st. 1. i čl. 11. t. 3. Zakona o upravnoj inspekciji (NN br. 63/08.).

- u povoljniji položaj, kod napredovanja;
- u jednaki položaj, primjerice kod premještaja po potrebi službe i po zamolbi službenika;
- u nepovoljniji položaj, ponekad kod premještaja po potrebi službe i po zamolbi službenika, uvijek kod premještaja kao stegovne kazne.

Regulacija ni jedne od vrsta premještaja/napredovanja ne razumijeva subjektivno pravo stranke (službenika) na premještaj/napredovanje, neovisno o ispunjavanju uvjeta za premještaj/napredovanje, već je uvijek riječ o ovlasti pročelnika upravnog tijela, izvršnog tijela ili nadležnog tijela u stegovnom postupku.

U nastavku raščlanjujemo pojedine vrste premještaja, prema normativnoj sistematizaciji sadržanoj u tekstu ZSN-a.¹⁰

2.1. Premještaj po potrebi službe

Temeljne odredbe ovog instituta sadržane su u čl. 98. ZSN-a, koji glasi:

Službenika se može po potrebi službe premjestiti na drugo radno mjesto u istom ili drugom upravnom tijelu iste lokalne jedinice, u istom ili drugom mjestu rada, ali samo na radno mjesto unutar iste stručne spreme, iste ili približne složenosti poslova.

Službenik se premješta u drugo upravno tijelo na temelju pisanog sporazuma pročelnika upravnog tijela u kojem je zaposlen i pročelnika upravnog tijela u koje se premješta, uz prethodni pristanak službenika.

Potreba službe mora biti obrazložena.

Iznimno od odredbe stavka 1. ovoga članka, službenika se uz njegov pristanak može premjestiti na radno mjesto niže složenosti poslova za koje ispunjava propisane uvjete.

Službenika se ne može premjestiti iz jednog u drugo mjesto rada bez njegove suglasnosti ako ima više od 20 godina radnog staža ili ako bi se premještajem bitno pogoršale njegove obiteljske prilike.

Složenost poslova radnih mjesta (čl. 98. st. 1. i 4. ZSN-a) uspoređuje se sukladno klasifikacijskom sustavu. Stručna sprema u smislu članka 98. ZSN-a razumijeva stupanj obrazovanja, sukladno Uredbi o klasifikaciji, i to:

- stupanj magistra struke ili stručnog specijalista,
- stupanj sveučilišnog prvostupnika struke ili stručnog prvostupnika struke,
- stupanj srednje stručne spreme,
- stupanj niže stručne spreme, odnosno završene osnovne škole.

Stoga smatramo da premještaj na radno mjesto unutar iste stručne spreme razumijeva premještaj na radno mjesto za koje je utvrđen jednaki stupanj obrazovanja, a da premještaj na radno mjesto iste ili približne složenosti poslova razumijeva premještaj na radno mjesto unutar iste potkategorije.¹¹ Također smo

10 Bazična interpretacija pojedinih normi ZSN-a prema: Rajko, A., *Službenički odnosi, platni i klasifikacijski sustav u lokalnim jedinicama*, Zagreb, TEB – Poslovno savjetovanje, 2010.

11 V. čl. 5. i 7. Uredbe o klasifikaciji.

mišljenja da je sintagmu „složenost poslova“ u tekstu ZSN-a potrebno promatrati u ukupnosti klasifikacije radnih mjesta, a ne samo kao samo jedan od elemenata standardnih mjerila za klasifikaciju koji nosi naziv „složenost poslova“.¹²

Kod premještaja unutar istoga upravnog tijela službeniku je prije donošenja rješenja potrebno omogućiti sudjelovanje u postupku¹³, tj. da se izjasni ne samo o tome je li suglasan s premještajem već i o razlozima za premještaj koji mu se predoče, ali u ovoj varijanti premještaja izjašnjenje službenika ne obvezuje donositelja rješenja. Ipak, u slučaju da izostane suglasnost službenika za premještaj po potrebi službe unutar istoga upravnog tijela, povećava se razina potrebnog obrazloženja odluke o premješčaju. K tome, iako bi obveza obrazlaganja potrebe službe proizlazila i iz opće norme članka 98. stavka 5. ZUP-a, zakonodavac je tu obvezu dodatno naglasio specijalnom odredbom članka 98. stavka 3. ZSN-a. Razlozi koji govore u prilog postojanja potrebe službe navedeni u obrazloženju rješenja o premješčaju ne smiju biti drukčiji niti širi od razloga o kojima je službeniku omogućeno izjašnjenje u postupku donošenja rješenja.¹⁴ Izrekom rješenja o premješčaju unutar istoga upravnog tijela utvrđuje se, prije svega, stručna sprema (stupanj obrazovanja) i struka službenika, ukupni radni staž i radno iskustvo na odgovarajućim poslovima¹⁵, (ne)položenost državnoga stručnog ispita, postojeći raspored, dan premještaja, novi raspored nakon premještaja, upozorenja o dužnosti javljanja na rad na novo radno mjesto naznačenog dana te o posljedicama odbijanja postupanja po rješenju (v. *infra* vezano uz čl. 99. ZSN-a), elementi za obračun plaće (koeficijent, osnovica i uvećanje plaće za godine navršenoga radnog staža, eventualno uz dodatne primjenjive elemente), te naznaka da žalba ne odgađa izvršenje rješenja (v. *infra* uz čl. 100. ZUS-a). Po potrebi, izreka sadržava i ostale sastojke izreke rješenja o rasporedu propisane u članku 27. stavku 2. ZSN-a¹⁶.

12 V. osobito čl. 3. i 4. Uredbe o klasifikaciji.

13 Spomenuto razumijeva davanje mogućnosti službeniku da se izjasni. Ako službenik ne iskoristi tu mogućnost, nema zapreke za dovršenje upravnog postupka. Nasuprot tome, rješenje o premješčaju u drugo upravno tijelo ne može biti doneseno bez prethodnog pristanka službenika (v. *infra*).

14 Potreba službe u pravilu se očituje u objektivnim razlozima, ali sudska praksa ponekad je vezuje i uz razloge subjektivne naravi. Npr. presudom Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske, posl. br. 1555/15-2 od 30. rujna 2015. zauzeto je stajalište da za postojanje potreba službe relevantni mogu biti i međuljudski odnosi, suradnja i povjerenje između nadređenoga i subordiniranog službenika te moguće implikacije navedenog na kvalitetno obavljanje službe. Pintar Gotal, referirajući se na praksu Upravnog suda u Zagrebu (presuda, posl. br. UsI-2662/13 od 26. ožujka 2014.), ističe (doduše, iz perspektive državne službe, što primjenjivim smatramo i u odnosu na lokalnu službu), da razlog potreba službe ne smije biti obrazložen na općenit način, primjenjiv bilo na koju osobu, već točno konkretiziran, jasno upućujući na nužnost premještaja upravo odabranog službenika – Pintar Gotal, S., Primjena službeničkog zakonodavstva u praksi Odbora za državnu službu, u: Hercigonja, J. – Kuzmić, M. (ur.), Aktualnosti upravne prakse i upravnoga sudovanja, Zagreb, Inženjerski biro, 2015., 184.-185. str.

15 Radno iskustvo na odgovarajućim poslovima definirano je u čl. 13. st. 1.-3. ZSN-a.

16 Odredba čl. 27. st. 2. ZSN-a ponajprije se odnosi na sadržaj rješenja o rasporedu koje se donosi nakon prijma u službu, ali je *mutatis mutandis* primjenjiva i na sadržaj rješenja

Odredba čl. 98. st. 2. ZSN-a očito je pisana iz perspektive državne službe, tj. upravnih organizacija koje su znatno brojnije u odnosu na upravna tijela lokalnih jedinica. Međutim, postojeća formulacija ne dopušta premještaj u drugo upravno tijelo po potrebi službe bez prethodnog pristanka službenika. Kod premještaja u drugo upravno tijelo vrijede odredbe stavka 1. navedenoga članka koje se odnose na mjesto rada, te na stručnu spremu i složenost poslova radnog mjesta. Nakon pribavljanja pristanka službenika, sklapa se sporazum između pročelnikâ obaju upravnih tijela. Na temelju sporazuma, pročelnik upravnog tijela iz kojeg se službenik premješta donosi rješenje o premješčaju, dok pročelnik upravnog tijela u koje se službenik premješta donosi rješenje o rasporedu. Mišljenja smo da izreke navedenih triju vrsta akata koje se donose kod premještaja u drugo upravno tijelo sadržavaju barem sljedeće bitne elemente:

1) sporazum o premješčaju – stručna sprema (stupanj obrazovanja) i struka službenika, ukupni radni staž i radno iskustvo na odgovarajućim poslovima, postojeći raspored, dan premještaja, novi raspored nakon premještaja, razlozi koji govore u prilog postojanja potreba službe, utvrđenje da službenik ispunjava uvjete novoga radnog mjesta, naznaka donošenja rješenja o premješčaju i rješenja o rasporedu na temelju sporazuma;

2) rješenje o premješčaju – sastojke rješenja o premješčaju unutar istoga upravnog tijela (iznesena *supra*), prilagođene premješčaju u drugo upravno tijelo;

3) rješenje o rasporedu – elemente propisane u članku 27. stavku 2. ZSN-a.

Suglasnost službenika iz članka 98. stavka 5. ZSN-a odnosi se na premještaj po potrebi službe unutar istoga upravnog tijela, budući da premještaj u drugo upravno tijelo ionako nije moguće bez prethodnog pristanka službenika. Ovo ograničenje propisano je alternativno. Izostanak suglasnosti službenika uvijek je zapreka za premještaj ako je riječ o službeniku s više od 20 godina radnog staža (neovisno na kojim poslovima i kod kojeg poslodavca), dok se eventualno pogoršanje njegovih obiteljskih prilika u slučaju premještaja utvrđuje u svakom slučaju ponaosob. Po naravi stvari, potonje bi češće moglo predstavljati realnu zapreku za premještaj kod službenika županijskih, negoli gradskih i općinskih upravnih tijela.

Pristanak, odnosno suglasnost službenika iz članka 98. stavka 2., 4. i 5. ZSN-a može biti dan pisano ili usmeno na zapisnik¹⁷.

Odredbama članka 98.a ZSN-a¹⁸ uređen je privremeni premještaj. Spomenute odredbe glase:

Službenika se po potrebi službe može privremeno premjestiti u drugo upravno tijelo iste jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave najduže na godinu dana, odnosno do povratka odsutnog službenika kojeg premještenu službenik zamjenjuje.

o rasporedu koje se donosi u drugim situacijama propisanim ZSN-om, kao i na sadržaj rješenja koja obuhvaćaju i elemente rješenja o rasporedu, poput rješenja o premješčaju unutar istoga upravnog tijela.

17 O zapisniku v. čl. 76. ZUP-a.

18 Navedeni članak u tekst ZSN-a uvršten je (zasad jedinom) novelom ZSN-a iz 2011. godine.

Kod premještaja iz stavka 1. ovoga članka službenik ima pravo na plaću koja je za njega povoljnija.

Službenik koji je privremeno premješten u drugo upravno tijelo ostvaruje sva prava iz službe u upravnom tijelu iz kojeg je premješten.

Privremeni premještaj koristan je institut, ali, nažalost, zasad predviđen samo u odnosu na premještaj u drugo upravno tijelo lokalne jedinice, a ne i unutar istoga upravnog tijela. U provedbi privremenog premještaja donosi se sporazum, rješenje o privremenom premještaju, te rješenje o privremenom rasporedu.¹⁹

Nadalje, kada god u odnosu na pojedino pitanje vezano uz premještaj posebnom odredbom nije drukčije propisano, primjenjuju se norme članka 99. i 100. ZSN-a.

Prema članku 99. ZSN-a, službenik se mora javiti na rad na novo radno mjesto dana naznačenog u rješenju o premještaju (st. 1.), a ako odbije postupiti po rješenju o premještaju, prestaje mu služba danom kada je trebao početi raditi na radnom mjestu na koje je premješten (st. 2.).

Navezano na potonju odredbu, u članku 115. stavku 1. točki l) ZSN-a propisano je da službeniku prestaje služba po sili zakona ako se po premještaju neopravdano ne javi na dužnost u zakonskom roku – danom kojim se morao javiti na dužnost, što se utvrđuje deklaratornim rješenjem o prestanku službe. Ovdje nije potrebno čekati protek pet uzastopnih radnih dana izostanka s posla, što čini zasebnu osnovu za prestanak službe iz članka 115. stavka 1. točke f) ZSN-a, ali je prije donošenja rješenja o prestanku službe zbog neopravdanog nejavljanja na dužnost po premještaju oportuno službeniku pružiti mogućnost izjašnjenja o razlozima nejavljanja.²⁰

U čl. 100. ZSN-a propisano je da protiv rješenja o premještaju službenik može podnijeti žalbu u roku od 15 dana od dana dostave rješenja, pri čemu žalba ne odgađa izvršenje rješenja (st. 1.), a izvršno tijelo je o žalbi dužno odlučiti u roku od 15 dana od dana primitka žalbe (st. 2.).

Nesuspenzivost žalbe navodi se u izreci i obrazloženju rješenja o premještaju, kako je to propisano u članku 98. stavku 3. i 5. ZUP-a. Žalba protiv prvostupanjskog rješenja o premještaju ne odgađa izvršenje rješenja, pa prvostupanjsko rješenje postaje izvršno danom dostave rješenja stranci/službeniku (čl. 133. st. 2. ZUP-a). Rok za odlučivanje o žalbi je instruktivan.

Datum premještaja, tj. datum javljanja na rad na novo radno mjesto, sastavni je dio izreke rješenja o premještaju. Taj datum ne smije biti raniji od dana dostave rješenja, niti jednak tome danu. Stoga je nadnevak premještaja potrebno odrediti

¹⁹ Na sadržaj spomenutih triju vrsta akata na odgovarajući je način primjenjivo razmatranje *supra* koje se odnosi na akte koji se donose kod trajnog premještaja u drugo upravno tijelo.

²⁰ Pri tome je korisno imati na umu da je rok za donošenje rješenja o prestanku službe iz čl. 111. st. 1. ZSN-a instruktivne, a ne prekluzivne naravi.

Ako službenik u svojem izjašnjenju valjano ne opravda izostanak s posla prvog dana s kojim je premješten, na donošenje rješenja o prestanku službe nije eventualna spriječenost službenika u danima koji slijede nakon prvoga dana.

tako da nedvojbeno ostavlja dovoljni vremenski razmak između očekivanog dana dostave rješenja i dana prelaska na novo radno mjesto, ili tako da ne bude formuliran određeno već određivo – npr. kao dan (ili tri dana, pet dana, i sl.) nakon dostave rješenja.

2.2. Premještaj po zamolbi službenika

Po prirodi stvari, premještaj po zamolbi službenika podliježe manjim ograničenjima negoli premještaj po potrebi službe.

Prema članku 101. ZSN-a, službenika se može po njegovoj zamolbi premjestiti na drugo radno mjesto u istom ili drugom upravnom tijelu iste lokalne jedinice, u istom ili drugom mjestu rada, ali samo na radno mjesto unutar iste stručne spreme, iste ili približne složenosti poslova²¹ (st. 1.), a može ga se uz njegov pristanak premjestiti na radno mjesto niže složenosti poslova, za koje ispunjava propisane uvjete (st. 2.).

Zamolba se podnosi pisano ili usmeno na zapisnik. Tijekom postupka službenik može odustati od zahtjeva (čl. 46. st. 1.-3. ZUP-a).

Službenik ni po vlastitoj zamolbi ne može biti premješten na radno mjesto za koje ne ispunjava propisane uvjete, makar se radilo o radnome mjestu niže složenosti poslova.²²

Vrste i sadržaj akata koje se donose kod premještaja po potrebi službe (ovisno o varijanti premještaja unutar ili izvan upravnog tijela) na smisleni način primjenjivi su i kod premještaja po zamolbi službenika.²³

2.3. Napredovanje

Riječ je o institutu kretanja u službi koji nosi zasebni naziv, ali je strukturiran u okviru poglavlja ZSN-a o premještajima, a po svojim bitnim pravnim obilježjima predstavlja premještaj (prelazak) na bolje plaćeno radno mjesto. Napredovati se ne može primjenom odredbi o premještaju po potrebi službe, niti o premještaju po zamolbi službenika, već se kretanjem u službi bolja plaća može ostvariti samo napredovanjem ili imenovanjem postojećeg službenika na pročelničku dužnost, a ponekad (indirektno) i slijedom rasporeda nakon preustroja (o potonjim dvjema varijantama više *infra*).

Također, napredovanjem ne može biti popunjeno radno mjesto pročelnika upravnog tijela, koje se popunjava isključivo imenovanjem na temelju javnog natječaja (čl. 53.a st. 1. ZLPS-a).

21 O stručnoj spreml i složenosti poslova radnog mjesta v. *supra* pod 2.1.

22 U praksi zapreku za takav premještaj može činiti, primjerice, neodgovarajuća struka službenika (o struci v. čl. 12. st. 2. i 3. te čl. 13. st. 3. ZSN-a, te čl. 30. st. 5. Uredbe o klasifikaciji).

23 Ovdje, primjerice, nije potrebno obrazlagati postojanje potreba službe.

Napredovanje je regulirano u članku 102. ZSN-a, koji glasi:

Službenik može napredovati rasporedom na radno mjesto s višim koeficijentom za izračun plaće od onog na koje je do tada bio raspoređen, u istom ili drugom upravnom tijelu iste lokalne jedinice, u istom ili drugom mjestu rada, ako:

a) postoji slobodno radno mjesto propisano pravilnikom o unutarnjem redu, na koje se službenik napredovanjem raspoređuje,

b) ispunjava uvjete za raspored na radno mjesto,

c) njegov rad je najmanje dva puta uzastopno ocijenjen kao »odličan« ili »vrlo dobar«,

d) je službenik dao svoj pristanak na raspored.²⁴

Kriterij primjene instituta napredovanja nije, dakle, stručna sprema ni složenost poslova radnog mjesta, već viši koeficijent za izračun plaće. Premda se platni sustav bazira na klasifikacijskom sustavu (čl. 78. st. 2. ZSN-a), pa veća plaća slijedi veću složenost poslova²⁵, kod odlučivanja o napredovanju uspoređuje se koeficijenti za izračun plaće, u smislu odredbi članka 8. i 10. Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi²⁶.

Pretpostavke iz čl. 102. ZSN-a propisane su kumulativno.

Pretpostavka iz točke c) toga članka odnosi se na posljednje dvije godišnje ocjene utvrđene izvršnim rješenjem.²⁷

Procesno, na napredovanje rasporedom u drugo upravno tijelo primjenjuju se odredbe o premještanju u drugo upravno tijelo (čl. 98. st. 2. ZSN-a).

Prema našem mišljenju, odredbe o napredovanju sadržane u čl. 102. ZSN-a primjenjuju se i kod rasporeda iz članka 18. stavka 2., odnosno članka 22. stavka 2. Uredbe o klasifikaciji. Spomenutim normama propisana je mogućnost rasporeda bez obavljanja vježbeničke prakse službenika koji tijekom službe steknu viši stupanj obrazovanja na radna mjesta u početnim potkategorijama pojedinog stupnja obrazovanja (tj. u potkategorijama višega stručnog suradnika i višeg referenta), uz propisane dodatne pretpostavke za to.²⁸

2.4. Posebne vrste premještaja

Uvodno pod 2. ovog rada već je spomenuto da pojedine vrste premještaja nisu uređene u okviru X. poglavlja ZSN-a, koje nosi naslov „Premještaja“. Radi se o premještanju kao stegovnoj (disciplinskoj) kazni, premještanju slijedom negativne ocjene te premještanju za vrijeme raspolaganja.

24 O načinima davanja pristanka službenika v. *supra* pod 2.1.

25 O tome v. npr. čl. 9. st. 5. Uredbe o klasifikaciji.

26 Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN br. 28/10.

27 Ocjenjivanje službenika uređeno je odredbama čl. 94.-97. ZSN-a.

28 O mogućim usklađenjima regulacije napredovanja u državnoj službi i lokalnoj službi v.: Pipunić, S., Službenički odnosi u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi – otvorena pitanja, u: Kuzmić, M. – Pičuljan, Z. (ur.), Aktualnosti primjene propisa upravnog prava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zagreb, Inženjerski biro, 2013., 197.-220. str.

2.4.1. *Premještaj kao kazna za teške povrede službene dužnosti*

Premještaj na radno mjesto niže složenosti poslova, unutar iste stručne spreme, jedna je od kazni predviđenih za službenike koji počine neku od teških povreda službene dužnosti (čl. 65. st. 1. t. 2., vezano uz čl. 46. ZSN-a).²⁹ Prema članku 65. stavku 3. ZSN-a, kazna premještaja na radno mjesto niže složenosti poslova može se izreći samo ako postoji slobodno radno mjesto u upravnom tijelu u kojem je službenik zaposlen ili u drugome upravnom tijelu iste lokalne jedinice.

Radi se o kazni putem statusnoga i materijalnog degradiranja službenika, ali samo unutar upražnjenih radnih mjesta iste stručne spreme odnosno stupnja obrazovanja (o tome v. *supra* pod 2.1.). Iako to nije izričekom propisano, smatramo da službenik za kojeg je utvrđeno da je počinio tešku povredu službene dužnosti ne može biti premješten na radno mjesto za koje ne ispunjava uvjete.

Ako stegovno rješenje pored odluke o kazni ujedno ne sadržava i elemente rješenja o rasporedu, na temelju izvršnog rješenja o izricanju kazne premještaja na radno mjesto niže složenosti poslova, rješenje o rasporedu na novo radno mjesto donosi pročelnik upravnog tijela u koje je službenik premješten. Dan rasporeda jednak je danu nastupa izvršnosti stegovnog rješenja, ako u izreci tog rješenja nije određen drugi datum, kasniji u odnosu na dan nastupa izvršnosti.

2.4.2. *Premještaj slijedom negativne ocjene službenika*

Posljedice negativne ocjene uređene su u članku 97. ZSN-a. Službenika koji je ocijenjen ocjenom „ne zadovoljava“³⁰, upućuje se na dodatno stručno osposobljavanje ili se premješta na drugo radno mjesto (st. 1.).³¹ Službeniku koji je dva puta uzastopce ocijenjen ocjenom „ne zadovoljava“ prestaje služba po sili zakona danom izvršnosti zadnjeg rješenja o ocjenjivanju (st. 2.).

Mjere iz stavka 1. navedenoga članka nisu kaznene naravi, već su usmjerene na poboljšanje službenikove osposobljenosti (kada je to izgledno moguće), odnosno na usklađivanje službenikova rasporeda s njegovim sposobnostima, a u oba slučaja ujedno kao prevencija druge uzastopne negativne ocjene, odnosno prestanka službe po sili zakona.

Rješenje o premještaju slijedom negativne ocjene u pravilu se donosi po službenoj dužnosti, pri čemu već sama činjenica postojanja izvršnog rješenja o negativnoj ocjeni najčešće može opravdati potrebu službe za premještajem.

29 Iznimku čine stegovne povrede koje imaju obilježja korupcije, u odnosu na koje se obvezno izriče kazna prestanka službe (čl. 65. st. 6. ZSN-a).

U pogledu teških povreda službene dužnosti v. i sljedeće odredbe ZSN-a: čl. 44., čl. 46., čl. 47. st. 3., čl. 54.-56., čl. 57. st. 2.-3., čl. 58.-61., čl. 62. st. 2.-3., čl. 63., čl. 65. i čl. 66.

30 Ocjena „ne zadovoljava“ donosi se ukoliko je rad i učinkovitost službenika ispod minimuma standarda kvalitete te nije dovoljan da osigura pouzdano i prihvatljivo obavljanje službe (čl. 96. st. 1. t. e/ ZSN-a).

31 Stipulacija čl. 97. st. 1. ZSN-a upućuje na obvezu pročelnika upravnog tijela (odnosno izvršnog tijela u odnosu na pročelnika) da primijeni jednu od dvije mjere propisane navedenom normom (upućivanje na dodatno stručno osposobljavanje ili premještaj).

Međutim, nema pravne zapreke da zbog navedenoga razloga premještaj zatraži sâm službenik.

U nedostatku dodatnih posebnih odredbi kojima bi bila razrađena ova vrsta premještaja, primjenjuju se ograničenja iz članka 98. ZSN-a (kod premještaja po potrebi službe), odnosno iz članka 101. toga Zakona (u slučaju premještaja po zamolbi službenika), kao i bitni sastojci rješenja o premještaju u spomenutim inačicama.

2.4.3. Premještaj za vrijeme raspolaganja

O kretanju u službi slijedom preustroja više riječi će biti pod točkom 3. ovoga rada. Jedan od mogućih ishoda preustroja je stavljanje dijela službenika na raspolaganje, kada postoji i opcija premještaja za vrijeme raspolaganja.

Institut premještaja za vrijeme raspolaganja reguliran u članku 108. ZSN-a, koji glasi:

Za vrijeme trajanja raspolaganja službenika se može trajno premjestiti na radno mjesto u okviru njegove stručne spreme, u drugo upravno tijelo iste lokalne jedinice ili u upravno tijelo druge lokalne jedinice, odnosno na radno mjesto u ustanovi ili drugoj pravnoj osobi čiji je vlasnik ili osnivač lokalna jedinica, ako mjesto rada nije udaljeno više od 50 kilometara od mjesta stanovanja službenika.

Za vrijeme trajanja raspolaganja, službenika se može uz njegov pristanak trajno premjestiti u drugo mjesto rada, neovisno o udaljenosti od mjesta stanovanja.

Ako službenik odbije premještaj iz stavka 1. ovoga članka, prestaje mu služba na dan kad je trebao početi raditi na novom radnom mjestu sukladno rješenju o premještaju.

Trajni premještaj za vrijeme raspolaganja je posebna vrsta premještaja službenika u postupku koji se vodi po službenoj dužnosti (kao i redoviti postupak premještaja po potrebi službe).

Službeniku na raspolaganju prijeti skori prestanak službe istekom roka raspolaganja³², pa su i ograničenja za ovu vrstu premještaja nužno blaža u odnosu na opće odredbe o premještaju po potrebi službe. Premještaj za vrijeme raspolaganja u odnosu na opće odredbe o premještaju po potrebi službe ima sljedeće specifičnosti:

a) primjenjiv je samo u odnosu na službenike koji su izvršnim rješenjem stavljeni na raspolaganje;

b) premještaj je moguć na radno mjesto u drugo upravno tijelo iste lokalne jedinice ili u upravno tijelo druge lokalne jedinice, odnosno na radno mjesto u ustanovi ili drugoj pravnoj osobi čiji je vlasnik ili osnivač lokalna jedinica, ako mjesto rada nije udaljeno više od 50 kilometara od mjesta stanovanja službenika, a uz pristanak službenika neovisno o udaljenosti od mjesta stanovanja;

c) premještaj je moguć u okviru službenikove stručne spreme (stupnja obrazovanja) te

d) nema ograničenja vezanih uz pristanak/suglasnosti službenika iz članka 98. stavka 2., 4. i 5. ZSN-a.

32 V. čl. 109. st. 1. ZSN-a.

U pogledu pretpostavki za donošenje rješenja o premještanju, premještanje za vrijeme raspolaganja je, iz pozicije poslodavca, dakle, znatno fleksibilniji institut u odnosu na redoviti premještanje po potrebi službe, jer premještanje za vrijeme raspolaganja nije vezan uz suglasnost službenika, nije ograničen samo na radna mjesta u upravnim tijelima odnosno lokalne jedinice, nije ograničen na radno mjesto iste ili slične složenosti poslova, niti postoji ograničenje vezano za premještanje u drugo mjesto rada, već samo limit udaljenosti od mjesta službenikovog stanovanja.

Ovdje je važno upozoriti da odredba članka 108. ZSN-a ne može biti primijenjena u odnosu na službenika u odnosu na kojega nije doneseno rješenje o stavljanju na raspolaganje, niti u odnosu na kojega je to rješenje doneseno, ali nije postalo izvršno, kao ni u odnosu na osobu kojoj je istekao rok raspolaganja pa joj je služba prestala po sili zakona.

Primjena odredbi članka 108. ZSN-a, kada su za to ispunjene propisane pretpostavke, ovlast je poslodavca, a ne subjektivno pravo službenika na raspolaganju.

Kod premještanja za vrijeme raspolaganja podredno su primjenjive opće odredbe o žalbi protiv rješenja o premještanju iz članka 100. ZSN-a.

S normom članka 108. stavka 3. ZSN-a komplementarna je odredba članka 115. stavka 1. t. 1) toga Zakona, kojom je uređen prestanak službe po sili zakona.³³

3. KRETANJE U SLUŽBI VEZANO UZ PREUSTROJ UPRAVNIH TIJELA LOKALNE JEDINICE

Za potrebe ove analize, pojam preustroja obuhvaća jednu ili više organizacijskih promjena iz članka 103.-105. ZSN-a.³⁴

³³ V. *supra* pod 2.1.

³⁴ Odredbe čl. 103.-105. ZSN-a glase:

Ukidanje upravnog tijela – članak 103.

Kad se ukida upravno tijelo lokalne jedinice službenike preuzima upravno tijelo koje preuzima poslove ukinutoga upravnog tijela.

Do donošenja pravilnika o unutarnjem redu i rasporeda na radna mjesta prema tom pravilniku, preuzeti službenici iz stavka 1. ovoga članka obavljaju poslove koje su do tada obavljali, odnosno druge poslove po nalogu pročelnika upravnog tijela, a pravo na plaću i ostala prava iz službe ostvaruju prema dotadašnjim rješenjima.

Preuzeti službenici koji se po donošenju pravilnika o unutarnjem redu ne mogu rasporediti, jer nema slobodnih radnih mjesta za koje ispunjavaju stručne i druge uvjete za raspored, stavlja se na raspolaganje.

Rješenja o rasporedu na radna mjesta ili rješenja o stavljanju na raspolaganje donose se najkasnije u roku od dva mjeseca od stupanja na snagu pravilnika o unutarnjem redu iz stavka 2. ovoga članka.

Promjena djelokruga upravnog tijela – članak 104.

Ako dio poslova upravnog tijela prelazi u djelokrug drugoga upravnog tijela, to tijelo preuzima i službenike koji su zatečeni na preuzetim poslovima.

Na preuzete službenike iz stavka 1. ovoga članka primjenjuju se odredbe ovoga Zakona koje se odnose na ukidanje upravnog tijela čije poslove preuzima drugo upravno tijelo.

U segmentu koji se odnosi na kretanje u službi, proces preustroja prije svega je relevantan:

1) kod preuzimanja službenika ukinutoga upravnog tijela ili dijela upravnog tijela što se odnosi na poslove koje prelaze u djelokrug drugoga upravnog tijela;

2) u pogledu rasporeda zatečenih službenika slijedom novoga/izmijenjenog pravilnika o unutarnjem redu.³⁵

Obje vrste rješenja donose se po službenoj dužnosti.

Odredbama ZSN-a nije izrijekom propisano donošenje rješenja o preuzimanju službenika. Međutim, držimo da je takvo rješenje potrebno donijeti primjenom opće odredbe članka 5. stavka 1. toga Zakona o odlučivanju o pravima i obvezama službenika, te da je tim rješenjem potrebno nedvojbeno utvrditi (deklarirati) status zatečenog službenika u razdoblju do novoga rasporeda ili do stavljanja na raspolaganje.

Kod preuzimanja službenika ne dolazi do promjene u sadržaju poslova koje obavljaju, niti do promjene u pravima koja ostvaruju iz službe, ali do kretanja u službi dolazi u mjeri u kojoj mijenjaju upravno tijelo u kojem obavljaju te poslove.

Rješenje o preuzimanju službenika donosi pročelnik upravnog tijela koje preuzima odnosne poslove. Dan preuzimanja je dan s kojim je na temelju (re) organizacijskih općih akata lokalne jedinice ukinuto pojedino upravno tijelo, odnosno dan s kojim su određeni poslovi prešli u djelokrug drugoga upravnog

Donošenje pravilnika o unutarnjem redu – članak 105.

Kad se donese pravilnik o unutarnjem redu, službenici se raspoređuju na radna mjesta, sukladno tom pravilniku, vodeći računa o poslovima koje su do tada obavljali.

Ako se pravilnikom ukidaju pojedine ustrojstvene jedinice upravnog tijela, pojedina radna mjesta u upravnom 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. Prednost kod rasporeda na radno mjesto ima službenik koji ima bolje ocjene dosadašnjeg rada i učinkovitosti.

Ako nema odgovarajućega radnog mjesta u upravnom tijelu, na koje se službenik može rasporediti, donosi se rješenje o stavljanju na raspolaganje.

Rješenje o rasporedu na radno mjesto odnosno rješenje o stavljanju na raspolaganje, sukladno odredbama stavka 1. – 3. ovoga članka, donosi se u roku od dva mjeseca od stupanja na snagu novog pravilnika o unutarnjem redu.

Do donošenja rješenja iz stavka 4. ovoga članka, službenici nastavljaju obavljati poslove koje su obavljali na dotadašnjim radnim mjestima, odnosno druge poslove po nalogu pročelnika upravnog tijela, a pravo na plaću i ostala prava iz službe ostvaruju prema dotadašnjim rješenjima.

Na razriješenog pročelnika upravnog tijela odgovarajuće se primjenjuju odredbe stavaka 2. – 5. ovoga članka.

35 Šire o postupku preustroja v. npr. u: Kasabašić, Š., Donošenje rješenja o rasporedu ili stavljanju na raspolaganje lokalnih službenika, u: Foretić, D. (ur.), Aktualnosti u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i državnoj službi, Zagreb, Novi informator, 2014., 117.-137. str.; Kasabašić, Š., Pravni okvir za donošenje rješenja u postupku prijma lokalnih službenika i stavljanju na raspolaganje nakon promjene ustrojstva upravnog tijela, u: Foretić, D. – Žalud, H. (ur.), Radni odnosi prema novelama zakona iz 2011., Zagreb, Novi informator, 2011., 131.-163. str.

tijela.³⁶ Taj se dan utvrđuje u izreci deklaratornog rješenja o preuzimanju službenika, te se službenik kojem je rješenje dostavljeno preuzetim smatra s tim danom, neovisno o tome kada mu je rješenje dostavljeno te je li rješenje osporavao žalbom.³⁷ Rješenje o preuzimanju može biti doneseno neposrednim rješavanjem (čl. 49. t. 1. ZUP-a).

U užoj varijanti preustroja - unutar pojedinoga upravnog tijela, bez ukidanja upravnih tijela i promjene njihova djelokruga, te bez preuzimanja službenika u drugo upravno tijelo – moguće je da novi pravilnik o unutarnjem redu ne donosi promjene u strukturi ustrojstvenih jedinica i radnih mjesta odnosno u broju izvršitelja na njima. No postoje i situacije u kojima se ukidaju pojedine ustrojstvene jedinice ili pojedina radna mjesta, ili se, pak, smanjuje potreban broj izvršitelja na pojedinim radnim mjestima. Također, može doći do promjene u uvjetima za raspored na pojedino radno mjesto.

U sljedećem koraku – barem što se tiče službenika koji dobivaju novi raspored – donošenjem rješenja o rasporedu slijedom preustroja nerijetko dolazi do kretanja u službi, ali ne nužno, jer dio službenika upravnog tijela koje nastavlja djelovati u biti zadržava raniji raspored, neovisno o donošenju novog rješenja o rasporedu (smatramo da je u tom slučaju dopušteno neposredno riješiti upravnu stvar, iako nema zapreke za provedbu ispitnog postupka³⁸).

U dijelu u kojem dolazi do kretanja u službi, to kretanje – u pogledu statusa i plaće službenika – za službenika može biti povoljnije, neutralno ili nepovoljnije. Kod preustroja poslodavac ima veću slobodu intervencije u raspored službenika u odnosu na institut premještaja, prije svega u pogledu strukture radnih mjesta i uvjeta za njihovu popunu, ali donekle i u odnosu na novo (dručkije) raspoređivanje službenika. Zbog toga se preustroj ponekad zlorabi za kadrovske promjene koje inače ne bi bile dopuštene. Stoga na važnosti dobivaju kriteriji novog rasporeda službenika u okviru preustroja³⁹, te njihova pravila primjena.

36 V. čl. 35. t. 4. ZLPS-a i čl. 4. ZSN-a.

U pravilu se radi o danu stupanja na snagu referentnoga općeg akta.

37 Spomenuto je primjer posebnosti deklaratornih rješenja, kojima se utvrđuje već postojeći pravni odnos i pravna situacija, a koja posebnost se ogleda, između ostalog, u tome što nerijetko djeluju unatrag, neovisno o općem režimu nastupa izvršnosti rješenja propisanog u čl. 133. ZUP-a.

Više o podjeli upravnih akata na konstitutivne i deklaratorne v. npr. u: Borković, I., *Upravno pravo*, VII. izmij. i dop. izd., Zagreb, Narodne novine, 2002., 367.-370. str.

38 Usp. čl. 48. i 49. sa čl. 51. ZUP-a.

39 Kriteriji za raspored primarno su propisani odredbama čl. 105. st. 1. i 2. ZSN-a, a podredno normama čl. 115. st. 2. i 3. Zakona o radu (NN br. 93/14.).

4. PROČELNICI UPRAVNIH TIJELA

Pročelnici upravnih tijela su lokalni službenici imenovani na neodređeno vrijeme, koji upravljaju upravnim tijelima u lokalnim jedinicama.

Ovdje do kretanja u službi može doći:

- imenovanjem osobe koja već ima status službenika u odnosnoj lokalnoj jedinici na dužnost pročelnika upravnog tijela, nakon provedenoga javnog natječaja (čl. 53.a st. 1. ZLPS-a)⁴⁰,

ili

- prestankom obavljanja dužnosti pročelnika, uz istodobno zadržavanje statusa službenika u lokalnoj jedinici.

Tipični primjer potonje varijante razrješenja je pročelnika, uređeno u članku 53.a stavku 2. ZLPS-a.⁴¹ Prema stavku 3. navedenoga članka, razriješeni pročelnik rasporedit će se na drugo slobodno radno mjesto u jedno od upravnih tijela lokalne jedinice. S time je povezana i odredba članka 105. stavka 6. ZSN-a, citirana *supra* pod 3.⁴²

Međutim, na umu je potrebno imati i da razrješenje pročelnika (čl. 53.a st. 2. ZLPS-a) nije jedini mogući način prestanka obavljanja pročelničke dužnosti, niti svaki prestanak obavljanja dužnosti pročelnika razumijeva i razrješenje pročelnika. Naime, odredbom članka 53.a stavka 3. ZLPS-a propisano je da se na prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja u svezi s radom pročelnika koja nisu uređena tim

40 Spomenimo i opciju privremenog imenovanja službenika lokalne jedinice na pročelnički položaj, u situacijama u kojima dolazi do ustrojstvenog diskontinuiteta u odnosu na ranije upravno tijelo, odnosno kada unatoč kontinuitetu upravnog tijela zatečeni pročelnik više ne ispunjava uvjete za raspored na radno mjesto. Važeće zakonodavstvo izriječno ne predviđa imenovanje privremenog pročelnika, ali se ovlast izvršnog tijela da iz redova postojećih službenika lokalne jedinice koji ispunjavaju uvjete za raspored na odnosno radno mjesto imenuje privremenog pročelnika može izvesti iz šire ovlasti imenovanja „trajnog“ pročelnika, te iz nužnosti da upravno tijelo u svakom stadiju svojeg djelovanja ima službenika s upravljačkim ovlastima. Imenovanje privremenog pročelnika korisno je odrediti prijelaznim i završnim odredbama općeg akta lokalne jedinice koji čini temelj za preustroj.

41 Pročelnik može biti razriješen samo kada je ispunjena neka od pretpostavki taksativno propisanih u čl. 53.a st. 2. ZLPS-a, među kojim razlozima nije potreba službe (npr. presuda Upravnog suda u Rijeci, posl. br. UsI-1132/12 od 26. kolovoza 2013.).

Čl. 53.a st. 2. ZLPS-a glasi:

Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan može razriješiti pročelnike iz stavka 1. ovoga članka: 1. ako pročelnik sam zatraži razrješenje; 2. ako nastanu takvi razlozi koji po posebnim propisima kojima se uređuju radni odnosi dovode do prestanka radnog odnosa; 3. ako pročelnik ne postupa po propisima ili općim aktima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ili neosnovano ne izvršava odluke tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ili postupa protivno njima; 4. ako pročelnik svojim nesavjesnim ili nepravilnim radom prouzroči jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave veću štetu, ili ako zanemaruje ili nesavjesno obavlja svoje dužnosti koje mogu štetiti interesima službe u obavljanju poslova jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

42 Pravo rasporeda na drugo radno mjesto, ako su za to ispunjeni propisani uvjeti, pripada i pročelniku koji sam zatraži razrješenje, ako pri tome ne zatraži i prestanak službe.

Zakonom, primjenjuju odredbe zakona kojima se uređuje radni odnos službenika i namještenika u tijelima lokalne jedinice, tj. odredbe ZSN-a.

Stoga do kretanja pročelnika u službi može doći i premještajem na drugo radno mjesto koje nije pročelničko (mjesto pročelnika popunjava se isključivo imenovanjem putem javnog natječaja). Takvo drugo radno mjesto nužno je mjesto niže složenosti poslova, pa je za premještaj potreban pročelnikov pristanak iz članka 98. stavka 4. ZSN-a, odnosno njegova zamolba i pristanak iz članka 101. stavka 1. i 2. navedenoga Zakona.

Premještaj pročelnika po potrebi službe na drugo radno mjesto približne složenosti poslova (dakle, na radno mjesto unutar iste potkategorije – glavni rukovoditelj, koje mjesto nije pročelničko), u kojem slučaju nije potreban njegov pristanak, jest premještaj na radno mjesto voditelja jedinice za unutarnju reviziju.⁴³

Rješenje o premještanju pročelnika unutar istoga upravnog tijela donosi izvršno tijelo. Ako se pročelnik premješta u drugo upravno tijelo, sporazum o premještanju sklapaju izvršno tijelo lokalne jedinice i pročelnik upravnog tijela u koje se dotadašnji pročelnik premješta. Na temelju sporazuma, rješenje o premještanju donosi izvršno tijelo, a rješenje o rasporedu pročelnik upravnog tijela u koje se premješta dotadašnji pročelnik.

Pročelnik može bez svojeg pristanka biti premješten na radno mjesto niže složenosti poslova izricanjem takve kazne u postupku zbog teže povrede službene dužnosti.⁴⁴ Kada je pročelniku u stegovnom postupku izrečena druga kazna zbog povrede službene dužnosti koja razumijeva neku od radnji/propuštanja iz članka 53.a stavka 2. t. 3.-4. ZLPS-a, takva kazna može biti podloga za razrješenje pročelnika, u kojem slučaju se nastavno postupa prema članku 53.a stavku 3. ZLPS-a i članku 105. stavku 6. ZSN-a.

Po prirodi stvari, pročelnik upravnog tijela ne može napredovati. U pogledu premještaja pročelnika slijedom negativne ocjene vrijede opća ograničenja iznesena *supra* pod 2.4.2. Nakon stavljanja na raspolaganje službenik više ne može imati status pročelnika, pa nema mjesta posebnom razmatranju primjene premještaja za vrijeme raspolaganja u odnosu na pročelnike.

Nadalje, u kontekstu preustroja do kretanja u službi prestankom pročelničke dužnosti dolazi samo u slučaju prestanka ustrojstvenog kontinuiteta odnosnoga upravnog tijela, tj. ako se upravno tijelo ukida ili mu se bitno (u većoj mjeri) mijenja djelokrug. U tom slučaju u odnosu na pročelnika postupa se jednako kao prema ostalim zatečenim službenicima koji se preuzimaju, a potom dobivaju novi raspored ili ih se stavlja na raspolaganje (ni kod preuzimanja pročelnika, kao ni kod njegova premještaja, nema potrebe ni pravne osnove prethodno razriješiti pročelnika). Rješenje o preuzimanju pročelnika ne donosi izvršno tijelo, već pročelnik (ili privremeni pročelnik) upravnog tijela koji preuzima službenike prijašnjeg tijela, a pročelnička dužnost prestaje danom prestanka postojanja prijašnjeg tijela, sukladno preustrojstvenim općim aktima lokalne jedinice.

43 V. Popis radnih mjesta uz Uredbu o klasifikaciji, te s time povezan čl. 31. Uredbe o klasifikaciji.

44 Dodatno o toj vrsti premještaja v. *supra* pod 2.4.1.

Iz prethodnog proizlazi da do nekih od vrsta kretanja pročelnika u službi može biti odlučeno u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti (npr. raspored nakon razriješenja), dok kod dijela instituta (npr. razriješenje i premještaj) postupak može biti pokrenut bilo po službenoj dužnosti, bilo na zahtjev stranke. Kod kretanja pročelnika u službi upravni akti se donose u ispitnom postupku, a neposredno rješavanje je dopušteno samo kod preuzimanja pročelnika slijedom preustroja.

5. NAMJEŠTENICI

Prema članku 116. stavku 1. ZSN-a, na prijam, prava, obveze i odgovornosti namještenika odgovarajuće se primjenjuju odredbe toga Zakona o prijmu, pravima, obvezama i odgovornosti službenika, osim odredaba o vježbeničkom stažu i obvezi polaganja državnoga stručnog ispita te odredaba o raspolaganju.

Stoga je prethodno izlaganje o kretanju u službu na odgovarajući način primjenjivo i u odnosu na namještenike, osim u dijelu koji se tiče raspolaganja (u slučaju nemogućnosti rasporeda nakon preustroja, namještenicima se utvrđuje otkazni rok, kombiniranom primjenom ZSN-a i odredbi općega radnog zakonodavstva na području poslovno uvjetovanog otkaza). Također, u odnosu na namještenike ne može biti primijenjen institut premještaja za vrijeme raspolaganja (čl. 108. ZSN-a).

6. OSNOVNO O UPRAVNOM SPORU U PREDMETIMA KRETANJA U SLUŽBI

Nakon dvostupanjskoga upravnog postupka (u odnosu na pročelnike upravnih tijela jednostupanjskog), odnosno u slučaju propuštanja donošenja rješenja u propisanom roku, sudska zaštita prava službenika u predmetima kretanja u službi osigurana je u okviru upravnog spora.⁴⁵ Predmet upravnog spora najčešće je ocjena zakonitosti konačne pojedinačne odluke (upravnog akta), ponekad šutnja uprave.

U upravnim sporovima u službeničkim stvarima u pravilu se primjenjuje opći kriterij mjesne nadležnosti iz članka 13. stavka 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima⁴⁶ (u nastavku teksta: ZUS) - za rješavanje u sporu mjesno je nadležan upravni sud na području kojeg tužitelj ima prebivalište, odnosno sjedište.⁴⁷ Ako se

45 Generalno o predmetima povezanim s državnom i lokalnom službom u upravnom sporu v. npr. u: Rajko, A., *Zaštita prava službenika pred upravnim sudovima*, u: Hercigonja, J. – Kuzmić, M. (ur.), op. cit., 213.-273. str.

Šire o službeničkim odnosima u lokalnim jedinicama v. npr. u: Pičuljan, Z., *Propisi službeničkog i upravnog prava – primjena u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, u: Kuzmić, M. – Pičuljan, Z. (ur.), op. cit., 96.-119. str.

46 Zakon o upravnim sporovima, NN br. 20/10., 143/12. i 152/14.

47 O razgraničenju područjâ nadležnosti upravnih sudova v. čl. 9. Zakona o područjima i sjedištima sudova (NN br. 128/14.).

tijekom spora promijene okolnosti na kojima je utemeljena nadležnost suda (npr. promjena prebivališta tužitelja), sud koji je bio nadležan u vrijeme podnošenja tužbe zadržava nadležnost za vođenje spora (čl. 24. st. 3. ZUS-a).

Stranke u upravnom sporu su tužitelj (ili više njih), tuženik (samo jedan u pojedinoj stvari), te eventualno jedna ili više zainteresiranih osoba (čl. 16.-19. ZUS-a). U službeničkim stvarima povezanim uz kretanje u lokalnoj službi tužitelj može biti službenik o čijem kretanju se odlučuje. Položaj tuženika ima izvršno tijelo, kao javnopravno tijelo u smislu članka 2. stavka 2. i članka 18. ZUS-a (označava se kao naziv funkcije, ne kao osobno ime izvršnog čelnika). Svojstvo zainteresirane osobe može imati, primjerice, kandidat u postupku imenovanja pročelnika upravnog tijela.⁴⁸

Prema čl. 89.a Zakona o parničnom postupku⁴⁹, vezano uz čl. 21. st. 2. ZUS-a, tužitelja i zainteresiranu osobu u upravnom sporu kao opunomoćenik može zastupati odvjetnik, osoba koja je s njome u radnom odnosu, ako je potpuno poslovno sposobna⁵⁰, te srodnik po krvi u pravoj liniji, brat, sestra ili bračni drug – ako je potpuno poslovno sposoban i ako se ne bavi nadriparstvom. U službeničkopравnim upravnim sporovima mjerodavna je i odredba članka 169. stavka 2. Zakona o radu, kao posebnog zakona, kojom je propisano da udruga (sindikata) može u radnim sporovima kod poslodavca, pred sudom, u mirenju i arbitraži te pred državnim tijelima zastupati svoje članove. U pogledu poduzimanja radnji za tuženika u sporu vrijede opća ograničenja iz članka 20. stavka 3. ZUS-a.

Tužba nema odgodni učinak, osim kad je to zakonom propisano (čl. 26. st. 1. ZUS-a). Prema stavku 2. navedenoga članka, sud može odlučiti da tužba ima odgodni učinak ako bi se izvršenjem pojedinačne odluke ili upravnog ugovora tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, ako zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke, a odgoda nije protivna javnom interesu. Odgodni učinak tužbe je, dakle, institut koji se iznimno primjenjuje, koji ne predstavlja subjektivno pravo stranke već ovlast suda (kada su za to ispunjene tri kumulativne pretpostavke iz čl. 26. st. 2. ZUS-a). Također, odgodni učinak tužbe, po naravi stvari, ne može biti određen u odnosu na rješenje koje se ne može prisilno izvršiti (ne može se prisilno izvršiti, primjerice, negativni upravni akt – tj.

48 O strankama u upravnim postupcima povezanim s kretanjem u službi v. *supra* pod 1.

U višestranačkim službeničkim predmetima može doći do konkurencije mjesne nadležnosti kada upravne sporove radi ocjene zakonitosti istog rješenja pokrene više tužitelja s prebivalištem na područjima mjesne nadležnosti dvaju ili više upravnih sudova. Stoga je drugom novelom ZUS-a (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, NN br. 152/14.) normiran kriterij atrakcije nadležnosti na način da je mjesno nadležan upravni sud na području kojeg javnopravno tijelo koje je donijelo odluku u prvom stupnju ili je postupilo ima sjedište (čl. 13. st. 3. ZUS-a). Spomenuti kriterij primjenjuje se samo kada je u istoj stvari tužbe podnijelo više tužitelja s prebivalištem na područjima različitih sudova.

49 Zakon o parničnom postupku, NN br. 53/01., 91/92., 112/99., 88/01., 117/03., 84/08., 123/08., 57/11., 148/11. – proć. tekst, 25/13. i 89/14.

50 Uz ograničenje iz čl. 91. Zakona o parničnom postupku, primjenjivo u sporovima procjenjive vrijednosti.

akt kojim je odbijen zahtjev stranke). S druge strane, eventualna suglasnost tuženika s određivanjem odgovnog učinka tužbe (do čega ponekad dolazi u praksi) realno ublažava potrebu za strogošću kod primjene ovog instituta, a tuženik je – neovisno o vođenju upravnog spora – ovlašten odgoditi izvršenje svoje odluke do njezine pravomoćnosti primjenom norme članka 140. stavka 1. ZUP-a.

Na području službeničkih odnosa – primjerice, čak ni u pogledu prestanka službe kao odluke s najnepovoljnijim posljedicama po stranku (službenika) – prestanak primanja plaće u razdoblju do ishoda upravnog spora Upravni sud u Rijeci u svojoj praksi ne smatra teško popravljivom štetom u smislu članka 26. stavka 2. ZUS-a, jer je izvjesno da će se tužitelj, u slučaju uspjeha u sporu, po toj osnovi uspjeti naplatiti od tuženika – javnopravnog tijela (*vice versa*, manja je vjerojatnost uspješne naplate tuženika u slučaju određivanja odgovnog učinka tužbe i kasnijeg odbijanja tužbenog zahtjeva). Navedeno stajalište dodatno umanjuje izglednost usvajanja prijedloga za određivanje odgovnog učinka tužbe u predmetima povezanim s kretanjem u službi.

A priori je isključena mogućnost određivanja odgovnog učinka tužbe u stvarima u kojima žalba stranke izjavljena protiv prvostupanjskog rješenja donesenog u upravnom postupku nema odgovni učinak. U takvom je režimu npr. rješenje o premještanju (čl. 100. st. 1. ZSN-a). Određivanje odgovnog učinka tužbe specijalni je institut vezan uz odgodu izvršenja izvršne odluke donesene u upravnom postupku, pa odgoda izvršenja – bez obzira na formulaciju kojom bi bila „zamaskirana“ – ne može biti određena primjenom instituta privremene mjere (čl. 47. ZUS-a).⁵¹

Činjenice na kojima temelje svoju argumentaciju te dokazne prijedloge tome u prilog stranke su dužne iznijeti već u tužbi odnosno u odgovoru na tužbu (čl. 34. st. 1. ZUS-a).

Unatoč široko uvriježenom mišljenju, koje svoju podlogu prije svega ima u regulaciji i praksi parničnog postupka, radni predmeti u upravnom sporu nemaju generalno propisano svojstvo hitnosti, jer se u upravnom sporu ne primjenjuju odredbe članka 434. stavka 1. Zakona o parničnom postupku (potreba hitnog rješavanja radnih sporova), niti članka 122. stavka 2. Sudskog poslovnika⁵², kojom normom su radni sporovi uvršteni među predmete koji se u parničnom postupku prvenstveno uzimaju u rad. U upravnom sporu hitni su samo oni radni predmeti za koje je to određeno posebnim propisom. Velika većina službeničkih predmeta je, dakle, izvan režima hitnosti, uključujući predmete vezane uz kretanje u službi.

Prema članku 16. stavku 1. točki 3. Zakona o sudskim pristojbama⁵³, plaćanja sudskih pristojbi u upravnom sporu oslobođeni su radnici i namještenici u radnim

51 Više o odgovnom učinku tužbe i privremenoj mjeri u upravnom sporu v. npr. u: Staničić, F., Učinak vođenja upravnog spora na izvršnost upravnih odluka: Privremene mjere i odgovni učinak tužbe, Split, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, br. 1/15, 159.-173. str.; Rostaš-Beroš, L., Odgovni učinak tužbe i privremene mjere u upravnom sporu, u: Hercigonja, J. – Kuzmić, M. (ur.), op. cit., 94.-100. str.

52 NN br. 37/14., 49/14., 8/15., 35/15. i 123/15.

53 NN br. 74/95., 57/96., 137/02., 26/03. – proć. tekst, 125/11., 112/12., 157/13. i 110/15.

sporovima i službenici u upravnim sporovima u vezi s ostvarivanjem njihovih prava iz službeničkih odnosa. K tome, pristojbena obveza u upravnom sporu nastaje tek u slučaju odbijanja tužbenog zahtjeva ili odbacivanja tužbe (čl. 5. st. 1. Zakona o sudskim pristojbama). Stoga se, neovisno o možebitnim predmetnim i personalnim oslobođenjima, pristojba u upravnom sporu ne plaća u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva, niti kada sud obustavi spor.⁵⁴

U dijelu materije kretanja u službi vezane uz preustroj značajna može biti i ocjena zakonitosti općih akata lokalnih jedinica (čl. 3. st. 2. i čl. 83.-88. ZUS-a), koji čine podlogu za reorganizaciju upravnih tijela lokalne jedinice.⁵⁵

7. ZAKLJUČAK

Lokalni službenici kreću se u službi premještajem, napredovanjem, preuzimanjem, rasporedom, te imenovanjem službenika na pročelnički položaj i razrješenjem pročelnika upravnog tijela. U najvećoj mjeri, navedeno je primjenjivo i u odnosu na namještenike.

Sukladno općoj orijentaciji hrvatskoga službeničkog zakonodavstva, odlučivanje o kretanju u službi predstavlja upravnu stvar, koja se rješava u upravnom postupku, uz sudsku zaštitu u upravnom sporu. Postupci rješavanja navedenih stvari razlikuju se po načinu pokretanja, broju stranaka, povoljnosti mogućih ishoda po stranku, i dr.

Regulacija kretanja u lokalnoj službi postavljena je na način koji istodobno pokušava osigurati dovoljnu mjeru mobilnosti službenika i ostvarivanja javne funkcije lokalne službe, s jedne strane, te zaštite službenikâ od zlouporaba poslodavaca, s druge strane.

Odlučivanje o kretanju u službi treba biti usmjereno na postizanje legitimnih ciljeva, a ne ciljeva protivnih interesu lokalne službe kao javnom interesu.

⁵⁴ Razlozi za obustavu upravnog spora propisani su u čl. 46. ZUS-a.

⁵⁵ Više o tome v. npr. u: Vezmar Barlek, I., Upravnosudska kontrola zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u: Kuzmić, M. – Pičuljan, Z. (ur.), op. cit., 40.-54. str.

Summary

MOVEMENT WITHIN THE LOCAL CIVIL SERVICE SYSTEM

The author analyzes the current Croatian regulation of movement within the local and regional civil service system. This includes the institutes of transfer, promotion, appointment and removal of the heads of administrative bodies, as well as changes in the workplace that may occur in the process of reorganization of the administrative bodies, with additional references to the particularities related to the position of heads of administrative bodies and employees. The procedural context of these issues, related to the implementation of administrative procedure and administrative dispute, is also discussed. The author offers legal interpretation to resolve doubts arising in the practice of implementation of the mentioned civil service institutes.

Key words: *movement within the civil service system, civil servants and employees, administrative bodies, local and regional self-government, transfer, promotion, deployment, appointment, removal.*

Zusammenfassung

VERSETZUNG IM LOKALEN DIENST

Der Autor analysiert die aktuelle kroatische Regulierung der Mobilität innerhalb der Verwaltungsorgane des lokalen und regionalen Staatsdienstes. Sie umfasst das Institut der Versetzung aus dienstlichen Gründen, Versetzung aus persönlichen Gründen, Beförderung, spezielle Arten von Versetzung (als disziplinarische Maßnahme im Anschluss an eine negative Beurteilung und Versetzung während des Dienstes), Ernennung und Entlassung der Leiter der Verwaltungsstellen, sowie Veränderungen in der Arbeitswelt, die im Laufe der Umstrukturierung der lokalen Verwaltungsorgane (Übernahme und Anordnung von Beamten) auftreten. Dabei werden auch die Besonderheiten der Position der Leiter der Verwaltungsorgane und Mitarbeiter betont. Der Verfahrenskontext dieses Bereiches ist im Zusammenhang mit der Anwendung des Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsrechtsstreits in Betracht genommen, wobei die rechtliche Auslegung der Zweifel angegeben wird, zu denen es in der Praxis während der Veränderungen der oben genannten beamtensrechtlichen Institute kommt.

Schlüsselwörter: *Mobilität im Dienst, Führungskräfte und Mitarbeiter, Verwaltungsorgane, lokale und regionalen Regierungen, Versetzung, Beförderung, Zeitplan, Übernahme, Ernennung, Abberufung.*

Riassunto

**MOBILITÀ ALL'INTERNO DELL'AMMINISTRAZIONE
PUBBLICA LOCALE**

Viene analizzata la disciplina vigente in Croazia relativa alla mobilità all'interno dell'amministrazione pubblica locale e regionale. Ciò comprende i casi di trasferimento per esigenze dell'ufficio, di trasferimento su richiesta del funzionario, di avanzamento, di particolari ipotesi di trasferimento (in seguito a sanzioni disciplinari oppure a valutazioni negative e trasferimenti per il tempo della disponibilità), di nomine o di destituzioni dei dirigenti degli uffici amministrativi, come pure i casi di variazione del posto di lavoro dovuto alla riorganizzazione dell'apparato della pubblica amministrazione locale (assorbimento e redistribuzione dei funzionari). Ancora si tratta delle particolarità connesse alla posizione dei dirigenti degli organi amministrativi e dei dipendenti.

Viene altresì disaminato il contesto procedurale di tale materia in applicazione del procedimento amministrativo e del contenzioso amministrativo.

Al contempo si offre un'interpretazione giuridica quanto alla soluzione delle questioni che sorgono nella prassi in occasione dell'applicazione di tali strumenti giuridici.

Parole chiave: *mobilità interna, funzionari e dipendenti, organi amministrativi, amministrazione pubblica locale e regionale, trasferimento, avanzamento, distribuzione, assorbimento, nomina, destituzione.*