

M. Đ. Učur*

NOMOTEHNIČKE I DRUGE PRETPOSTAVKE ZA DONOŠENJE PRAVILNIKA O ZAŠTITI NA RADU

UDK 341.24.06:331.45
PRIMLJENO: 23.12.2020.
PRIHVAĆENO: 30.12.2021.

Ovo djelo je dano na korištenje pod Creative Commons Attribution 4.0 International License



SAŽETAK: Pravni sustav u pravu zaštite na radu čine brojni propisi univerzalnog, regionalnog i nacionalnog (heteronomnog i autonomnog karaktera), različitog prostornog i vremenskog važenja, naziva i sadržaja. Među tim propisima posebno mjesto i s brojnim specifičnim nomotehničkim i drugim oznakama (karakteristikama) ima pravilnik o zaštiti na radu, sui generis autonomni opći (normativni) akt – propis. Neposredni razlog i povod za pisanje ovoga rada je vrijedan doprinos uredništva „radnog prava“ (Rosip d.o.o. Zagreb) u izradi i objavi priručnika „Pravilnici poslodavca“ (obrazloženja, primjer, sudska praksa i rada autora ovog članka „Ogledni primjer Pravilnika o zaštiti na radu“ objavljenog u spomenutom časopisu. Objavljeni „pravilnici“ zahtijevaju osvrt na najsloženije poslove pravnog stvaranja – na donošenje novih propisa i uvažavanje nomotehničkih i drugih pretpostavki za taj proces (postupak) i odnos. To je predmet (sadržaj) ovog članka.

Ključne riječi: pravilnik, zaštita zdravlja, sigurnost na radu, izrada, nomotehničke pretpostavke

UVOD

Zaštita i sigurnost na radu bitno je i nezaobilazno za rad – živi rad radnika i drugih osoba na radu. Zahtijeva posebno uređivanje (reguliranje), dosljedno i što potpunije ostvarivanje (realiziranje) propisanog i zaštitu povrijeđenog prava na zaštitu zdravlja i sigurnost na radu. U pitanju su prirodna prava čovjeka (ljudska prava), danas utvrđena najvišim pravnim normama univerzalnog, regionalnog i nacionalnog karaktera. Reguliranje, realiziranje i nadzor tih uređenih odnosa su nerazdvojni, međusobno uvjetovani i logični, kao i struktura pravne norme (u hipotezi, dispoziciji i sankciji). Reguliraju se subjekti i tako regulirani njihovi (pravni) odnosi, mjere i sredstva, prvenstveno preventivne naravi, u svim oblicima radnih procesa, izravno i neizravno na radnom mjestu i radnom okolišu. To je opća i posebna

zaštita zdravlja i sigurnosti na radu imajući u vidu djelatnosti, radni proces, rad i radni odnos, ali i dob, spol, znanja, zvanja, radno iskustvo i vještine, druge osobine i karakteristika radnika.

U radnom odnosu to mora biti konkretno, precizno i ostvarivo te utemeljeno na načelu zaštite osoba na radu, jednom od temeljnih načela demokratskog radnog prava i načelima prirodnog prava: zaštite života, zaštite zdravlja, dostojanstva, sigurnosti na radu i drugih neotuđivih i osobnih prava čovjeka. Zbog svega toga autonomno reguliranje odnosa u zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu radnika (osobe na radu) sve je potrebnije, zahtjevnije i složenije.¹

Bez obzira na mjesto rada i poslodavca i tražanje radnog odnosa, radnik ima pravo na uvjete rada koji osiguravaju njegov fizički i moralni integritet, a to podrazumijeva uvjete rada koji omogu-

*Prof. dr. sc. Marinko Đ. Učur, dipl. pravnik, sveučilišni profesor i znanstveni savjetnik (u trajnom zvanju), (marinko.ucur051@gmail.com), 51000, Rijeka, Hrvatska.

¹Rožman, K., Orešić, H.: Pravilnici poslodavca, *Radno pravo*, Zagreb, 2019., Učur, M.: Ogledni primjer Pravilnika o zaštiti na radu, *Radno pravo*, br. 6/20.

ćuju život i zdravlje radnika i normalno obavljanje životnih funkcija, dostojanstva i druge moralne vrijednosti čovjeka, radnikovu socijalnu i ekonomsku sigurnost, osobnu sigurnost na radu i zaštitu od narušavanja njegovog sveopćeg integriteta.

Bez obzira na vrelo prava zaštite zdravlja i sigurnosti na radu, na njegovu hijerarhiju (rang), prostorno i vremensko vađenje, donosiocice, postupak i sadržaj, ono nije manje važno (bitno) u zaštiti osobe – radnika i njegovih neotuđivih prava.

Ta prava su u univerzalnim vrelima: deklaracijama, poveljama, paktovima, konvencijama i preporukama Međunarodne organizacije rada (MOR-a, International Labour Organization (OIL), Organisation International du Travail (OIT)); multilateralnim i bilateralnim međunarodnim ugovorima, ustavima (MOR-a, Svjetske zdravstvene organizacije (WHO)); u regionalnim vrelima prava Europske unije (EU), Vijeća Europe (VE) i drugih: konvencija o zaštiti prava i temeljnih sloboda (Rim, 1950.), Europskoj socijalnoj povelji, direktivama i drugim pravnim dokumentima; u nacionalnim vrelima: Ustavu, zakonima, podzakonskim (provedbenim) propisima i drugim heteronomnim aktima te brojnim i nezamjenjivim autonomnim općim (normativnim) aktima (kolektivnim ugovorima, pravilnicima, sporazumima, statutima, odlukama i drugima).

Svaki propis ima svoje objektivne i subjektivne nomotehničke i druge karakteristike (oznake).

NOMOTEHNIČKE I DRUGE KARAKTERISTIKE (OZNAKE) PRAVILNIKA O ZAŠTITI NA RADU

„Pravo zaposlenih i članova njihovih obitelji na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje uređuje se zakonom i kolektivnim ugovorima“ (čl. 56. st. 1. Ustava Republike Hrvatske). U navedene odnose nesporno pripada i zaštita zdravlja i sigurnost na radu. Ta pitanja i odnose uređuje i Zakon o zaštiti na radu koji „dio“ prenosi („delegira“) autonomnom općem aktu (normativnom aktu – propisu) u imenu pravilnika o zaštiti na radu.

Pravilnik o zaštiti na radu je opći (normativni) autonomni akt – propis kod poslodavaca koji

ima sve nomotehničke objektivne pretpostavke (karakteristike, oznake) propisa (viza, naziv, sadržaj, postupak, prostorno i vremensko vađenje i drugo).²

Najveći broj, pogotovo univerzalnih i regionalnih propisa, pa i zakoni kao dio nacionalnog prava (heteronomnih propisa), utvrđuju minimalne mjere i obveze subjekata u odnosima zaštite zdravlja i sigurnosti na radu i primjeni općepriznatih mjera, utvrđivanjem povoljnijih uvjeta rada, korištenje sredstava i postupaka, a autonomnim općim (normativnim) aktima to treba precizirati i što je više moguće koristiti načelo *in favorem laboratoris* uz propisivanje nadzora (kontrole) i izricanje propisanih sankcija.

Objektivne pretpostavke

Riječ je o metodi izgradnje prava zaštite zdravlja i sigurnosti na radu s brojnim posebnostima (specifičnostima). Kada se to odnosi na pravilnik o zaštiti na radu, onda su u pitanju originalno, konkretnije i preciznije stvaranje „novoga“ autonomnoga prava kod poslodavca, bez obzira što se površnim pristupom može misliti da se radi o „zadanim“ pitanjima i odnosima. Međutim, nije tako jer zakonska kao viša norma je samo pravni okvir za stvaranje autonomne pravne norme u konkretnoj organizaciji, djelatnosti koja se realizira u skladu s registriranim, ali s točno određenom organizacijom i tehnologijom rada, mjestom rada, radnim mjestima, radnicima, sredstvima rada, radnim okolišem i drugim čimbenicima.

Metoda izgradnje pravnih normi u pravilniku o radu podrazumijeva korištenje znanja i metoda i drugih, ne samo pravnih znanosti, kao što su: znanost o radu, ekonomika rada, sociologija rada, psihologija rada, medicina rada, fiziologija rada, sociopatologija rada, industrijske sociologije i druge s posebnim znanjem sindikalnih prava i sloboda, načela i sadržaja socijalnog (tripartitnog) dijaloga.

²Učur, M.: Zaštita na radu u kolektivnom ugovoru, *Rad i sigurnost*, 1, 1997., 2, 101 – 119., Učur, M.: Reguliranje zaštite na radu, *Vladavina prava*, 2, 1998., 5, 82 – 120., Ustav Republike Hrvatske, N.N., br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.; Zakon o zaštiti na radu, N.N., br. 71/14., 118/14., 92/18. i 96/18., Učur, M.: Nomotehnika u radnom pravu i pravu zaštite na radu, Veleučilište u Rijeci, Rijeka, 2007.

Nadležnost (viza propisa)

Pravilnik o zaštiti na radu je propis, opći normativni (pravni) akt. Pored drugih dijelova ima vizu odnosno preambulu iz koje se vidi tko donosi propis i vrelo iz kojega se uzima (ima) ovlast (nadležnost) da uređuje određeno područje odnosa (zaštitu zdravlja i sigurnost na radu).

To su bitni elementi propisa, kako uči nomotehnika, kao znanost o izradi propisa, odnosno o jezičnom, logičkom i političkom izražavanju propisa.

U „vizi“ pravilnika treba navesti ove podatke: (1) naziv (ime, tvrtku) i tijelo (u pravilu uprava poslodavca) i (2) odredba višeg propisa koji predstavlja pravnu osnovu (temelj) za tu nadležnost (ovlast). Na taj način pravilnik se „razlikuje“ od drugih propisa koji uređuju rad i radne odnose (*sui generis* propis). Naziv (ime, tvrtku) treba navesti onako kako je upisana u trgovački (i drugi) registar, i to u punom nazivu. To se odnosi i na tijelo koje donosi pravilnik. Kao pravni odnos (temelj) treba izbjegavati „stupanjsko“ navođenje propisa. U „vizi“ pravilnika treba navesti dan i mjesto donošenja pravilnika (bez obzira što se to može ponoviti i na kraju sadržaja kada se budu uređivale odredbe o vremenskom važenju toga propisa).

Neposredna pravna osnova za pravilnik o zaštiti na radu su odredbe članka 19. Zakona o zaštiti na radu, odnosno odredbe članka 26. i 27. Zakona o radu.³ U navedenim odredbama Zakona o zaštiti na radu navode se „opći propisi o radu“ što upućuje na Zakon o radu, ali i druge „propise donesene na temelju Zakona o zaštiti na radu, kolektivne ugovore, sporazum između radničkog vijeća i poslodavca“ pa i na ugovor o radu. Zakon o radu u odredbama članka 26. uređuje sadržaj pravilnika o radu, a u odredbama članka 27. postupak njegovog donošenja, o čemu se piše u nastavku sadržaja ovoga rada.

Uvodne odredbe

U uvodnim odredbama („uvodno“, okvirno, „temeljno“) regulira se osnovni sadržaj pravilnika o radu (pitanja i odnosi, subjekti, radnje i rokovi

u provedbi zaštite zdravlja i sigurnosti na radu sa svrhom sprečavanja ozljeda na radu, profesionalnih bolesti, drugih bolesti u vezi s radom te zaštite radnog okoliša, druga pitanja u vezi s radom te zaštite zdravlja i sigurnosti na radu koja po naravi pripadaju autonomnom reguliranju, a nisu uređena drugim propisima). Tu se navodi odnos pravilnika o zaštiti na radu prema „novim“ propisima; način na koji je poslodavac uredio organizaciju rada, posebna zaštita posebnih zaštićenih kategorija radnika, preventivne mjere i osiguranja i druga pitanja i odnosi (uvodno, okvirno).

Sadržaj pravilnika o zaštiti na radu

„Dati odgovarajući sadržaj jednom pravnom propisu znači obuhvatiti njegovim odredbama onu oblast društvenih odnosa koja odgovara nadležnosti njegova donosioca“.⁴

Sadržaj pravilnika o zaštiti na radu mora biti pregledan, bez obzira što se izražava manjim ili većim brojem odredaba (članaka). Pitanje sadržaja je složeno znanstveno i stručno pitanje. Sadržaj mora imati svoju unutarnju logičnu vezu. Posebna pitanja izdvajaju se u posebne cjeline, s jasnim i preciznim iskazivanjem njihovih bitnih i karakterističnih oznaka.⁵

Najčešće se raspoređuje u dijelove, glave, odsjeke, odjeljke, članke, stavke, alineje, točke i dr.

Kada se sadržaj pravilnika o zaštiti na radu „određuje“ prema odredbama čl. 26. st. 1. Zakona o radu, onda je taj sadržaj toliko „širok“ jer se radi o „pitanjima važnima za radnike“, „ako ta pitanja nisu uređena kolektivnim ugovorom“. To je još detaljnije ali i zahtjevnije (i šire) propisao Zakon o zaštiti na radu u odredbama čl. 19. st. 2., no to „određuju“ i druga vrela prava zaštite na radu različitog prostornog i vremenskog važenja, naziva i donosioca.

Glasna poruka je da se pravilnikom o zaštiti na radu mogu navesti sva pitanja zaštite zdravlja i sigurnosti na radu koja nisu „rezervirana“ za druge propise, a mogu biti dio autonomnog uređivanja odnosa na radu, zaštite zdravlja i sigurnosti na radu.

⁴Borković, I.: *Nomotehnika*, Pravni fakultet, Split, 1996., 6.

⁵Učur, M.: *Nomotehnika u radnom pravu i pravu zaštite na radu*, Veleučilište u Rijeci, Rijeka, 2007.

³Zakon o zaštiti na radu, N.N., br. 71/14., 118/14., 154/14., 94/18. i 96/18., Zakon o radu, N.N., br. 93/14., 127/17. i 98/19.

Središnji dio (centralni dio) „pripada“ organizaciji zaštite na radu te pravima i obvezama subjekata u odnosima zaštite zdravlja i sigurnosti na radu. Svaki dio treba predstavljati zaokruženu cjelinu, jezičnu i logičnu koncentraciju kao dio neproturječne cjeline. Svaki dio čini jednu konzistentnu cjelinu pravilnika o zaštiti na radu. Taj dio može imati i „priloge“ (dodatke, tablice, crteže i dr.).

Sugerirati je ove dijelove u sadržaju pravilnika o zaštiti na radu:

- 1) organizacija zaštite na radu (ovlaštenik poslodavca, odbor za zaštitu na radu, specifična (ostala) pitanja organizacije zaštite na radu kod poslodavca i dr.);
- 2) osposobljavanje za rad na siguran način;
- 3) obavješćivanje i savjetovanje;
- 4) prava, obveze i odgovornost radnika;
- 5) povjerenik radnika za zaštitu na radu;
- 6) obveze poslodavca;
- 7) procjena rizika;
- 8) poslovi s posebnim uvjetima rada;
- 9) zaštita posebno osjetljivih skupina radnika;
- 10) održavanje objekata namijenjenih za rad, sredstava rada i mjesta rada;
- 11) obveze poslodavca u vezi s tehnologijom rada i radnim postupcima;
- 12) nadzorni uređaji kao sredstvo zaštite na radu;
- 13) ispitivanje radnog okoliša;
- 14) stručnjak zaštite na radu;
- 15) osobna zaštitna oprema;
- 16) zaštita od požara, drugih značajnih rizika, evakuacija i spašavanje;
- 17) pružanje prve pomoći;
- 18) zaštita nepušača, zabrana pijenja alkohola i uzimanja drugih sredstava ovisnosti;
- 19) isprave i evidencije;
- 20) ostale odredbe;
- 21) završne odredbe.

„Prilozi“ mogu sadržavati: posebna zaštita žena – radnica, zaštita žene – trudnice (radnice); zaštita dojilja; zaštita maloljetnika; zaštita radnika s umanjenim radnim sposobnostima i dr. (a odnosi se na popis poslova koje ne smiju obavljati).

Posebni prilozi mogu se odnositi na: objekte namijenjene za rad, sredstva rada i mjesta rada; primjenu manje opasnih i štetnih tehnologija, radnih postupaka i opasnih tvari; ispitivanje radnog okoliša; osobna zaštitna sredstva (naziv radnog mjesta, naziv opreme; način i rok korištenja); osiguranje napitaka za vrijeme rada; evidencije i druga pitanja.

Postupak

Postupak je posebna objektivna pretpostavka za izradu pravilnika o zaštiti na radu, propisa sa specifičnim oznakama (karakteristikama). Postupak znači: postupak iniciranja, izrada teza, nacrt, prijedloga, rasprava, postupak donošenja, objavljivanje i primjena pravilnika. To se odnosi i na sve faze izmjena pravilnika.

Pojedine radnje i rokove propisuju heteronomni propisi: npr. stupanje na snagu pravilnika po odredbama čl. 27. st. 3. Zakona o radu, a u pravilu to treba urediti autonomno (statuti, pravila i sl.) uz adekvatnu primjenu propisa o kolektivnom pregovaranju i sklapanju kolektivnih ugovora (dostavljanje dokumentacije, poslovnik o međusobnim odnosima poslodavca i radničkog vijeća, odnosno sindikata).

„Radničko vijeće pazi na poštivanje... pravilnika o radu“ za sve vrijeme njegova važenja.⁶

Poslodavac i radničko vijeće moraju ispuniti sve zahtjeve postupka i postupati u dobroj vjeri u donošenju pravilnika da bi on dobio svojstvo pravnog propisa. Nepoštovanje postupka čini pravilnik o radu formalno nezakonitim. Postupak je metoda koja omogućava da se dođe do odgovarajućeg sadržaja i u funkciji je da se postigne cilj donošenja pravilnika o zaštiti na radu.

Poslodavac nije ograničen rokom iniciranja donošenja pravilnika o zaštiti na radu ili njegovim izmjenama, ako to nije „naloženo“ heteronomnom normom. Međutim, kada se na to odluči dužan je obavijestiti radničko vijeće.⁷

I tu je rok do tri mjeseca, u smislu st. 1. i 2. članka 149. Zakona o radu, jer se radi o: „zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu i mjerama za poboljš-

⁶Zakon o radu – cit. članak 148. st. 2.

⁷Isto – članak 149. st. 1. i st. 2.

šanje uvjeta rada“ (njihovom reguliranju). To „vrijeme“ mora „omogućiti članovima radničkog vijeća da izvrše procjenu mogućeg utjecaja te da se pripreme za savjetovanje s poslodavcem“.⁸

Još su značajniji postupci i radovi u donošenju pravilnika i savjetovanju poslodavca s radničkim vijećem (savjetovanje o namjeravanoj odluci, dostavljanje podataka, održavanje sastanaka „radi dodatnih odgovora i obrazloženja...“ i to „potpuno i pravodobno“ (što treba unaprijed utvrditi „što to znači“; odgovor radničkog vijeća u roku od osam dana (čl. 150. st. 5. Zakona o radu) koji se može utvrditi i u duljem trajanju sporazumom poslodavca s radničkim vijećem, jer „ako se radničko vijeće u roku (...) ne očituje..., smatra se da nema primjedbi i prijedloga“. „Radničko vijeće mora obrazložiti svoje protivljenje odluci poslodavca...“. „Odluka poslodavca donesena protivno odredbama ovoga Zakona o obvezi savjetovanja s radničkim vijećem ništetna je“.⁹

Navedene odredbe Zakona o radu o obavješćivanju i savjetovanju „prelaze“ na sindikalnog povjerenika „ako kod poslodavca nije utemeljeno radničko vijeće...“.¹⁰

Odredbe o postupku treba unaprijed urediti, a posebno o rokovima koji se autonomno određuju, pogotovo, eventualno njihovo dulje ili kraće trajanje („skraćeni postupak“).

Sugerirati je da se u „postupovne odredbe“ unesu i ove o „ponašanju“ subjekata, socijalnom miru, mirnom rješavanju spora, tumačenju sadržaja odredbi pravilnika o zaštiti na radu i dr. Na tim odredbama ne treba „štedjeti“. U pitanju je „vozni red“ koji omogućava pravnu sigurnost adresanta i adresata u okviru njihove autonomne slobode uređivanja odnosa zaštite zdravlja i sigurnosti na radu.

U postupak „pripada“ i objava pravilnika o zaštiti na radu.¹¹

Prostorno i vremensko važenje pravilnika o zaštiti na radu

Prostor i vrijeme su odrednice, objektivne oznake (karakteristike, pretpostavke) svakog pro-

pisa. Prostor je poredak. Propisi o zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu su, kako je napisano univerzalni, regionalni, nacionalni, heteronomni i autonomni, opći i posebni, pa i partikularni kakav je pravilnik o zaštiti na radu (prostor = *spodium*).

Zakon o zaštiti na radu klasificira te propise odnosno pravila zaštite na radu na: osnovna, posebna i priznata pravila zaštite na radu.¹²

„Vrijeme je u odnosima između ljudi dobilo pravni karakter, pa zbog toga dolazi u obzir prilikom normiranja društvenih odnosa.“¹³ (vrijeme = *tempus*).

Zakon o zaštiti na radu „prostor“ određuje i u odredbama čl. 19. st. 1. „Poslodavac je odgovoran za organiziranje i provođenje zaštite na radu radnika u svim dijelovima organizacije rada i u svim radnim postupcima“. Nadalje, prostorno važenje pravilnika o zaštiti na radu propisuje i ova odredba: „Mjesto rada je svako mjesto na kojemu radnici i osobe na radu moraju biti, ili na koje moraju ići, ili kojemu imaju pristup tijekom rada zbog poslova koje obavljaju za poslodavca, kao i svaki prostor, odnosno prostorija koju poslodavac koristi za obavljanje poslova i koja je pod njegovim izravnim ili neizravnim nadzorom“.¹⁴ To mogu biti i radilišta kao „privremeno i pokretno mjesto rada“ (čl. 3. st. 1. t. 19. Zakona o zaštiti na radu). Norme pravilnika o zaštiti na radu primjenjuje se u prostoriji ili na prostoru u kojem poslodavac obavlja rad“.¹⁵ To se odnosi na radni okoliš (čl. 3. st. 1. t. 29. Zakona o zaštiti na radu).

Imajući u vidu da poslodavac odgovara za organizaciju rada u svim prostorima i prostorijama u kojima realizira registriranu djelatnost, on odgovara za realiziranje na mjestima rada (za sve koje rade, obavljaju poslove u toj realizaciji).

Kod vremenskog određenja (vrijeme - *tempus*) treba razgraničiti: datum donošenja, datum početka primjena (važenja) te prestanak važenja. Uvijek je pravac „djelovanja“ pravilnika predviđen za budućnost (*pro futuro*), ali se u svakom pravilniku mora napisati (označiti): dan donošenja, dan

⁸Isto: članak 149. st. 2

⁹Isto: članak 150. st. 6., 8. i 12.

¹⁰Isto: članak 153. st. 3.

¹¹Isto: članak 27. st. 5., Pravilnik o načinu objave Pravilnika o radu, N.N., br. 146/14.

¹²Zakon o zaštiti na radu – cit. čl. 12. – 14.

¹³Vuković, M. i Vuković, Đ.: *Nomotehnika*, Informator, Zagreb, 1988.

¹⁴Zakon o zaštiti na radu – cit. čl. 3. st. 1. t. 6.

¹⁵Isto – članak 65. st. 1. i 2.

početka primjene (pogotovo ako je ono različito za pojedine odredbe) i, eventualno rok primjene. *Vacatio legis* je najmanje osam dana od objavljivanja, prema čl. 27. st. 5. Zakona o radu, što znači da može biti i „kasnije“. U praksi može biti slučajeva da se pravilnik o zaštiti na radu donosi i na određeno vrijeme, a može se i „obnoviti“.

Subjektivne pretpostavke

Za sve vrijeme trajanja postupaka u njemu sudjeluju brojni subjekti (pojedinci i timovi). Njih trebaju opsluživati stručnjaci različitih zvanja i znanja, stručnih i drugih sposobnosti, a pogotovo dobri poznavatelji propisa i prakse zaštite zdravlja i sigurnosti na radu, ali i sa znanjem nomotehničke i izrade autonomnih općih (normativnih) akata. Navedeni subjekti trebaju imati brojne subjektivne nomotehničke i druge pretpostavke (karakteristike), kako bi pravilnik o zaštiti na radu bio donesen u sadržaju i formi prema nomotehničkim zahtjevima.¹⁶

Te subjektivne pretpostavke su: pravna svijest, znanje (opis, posebno, specijalističko) i pripreme gradiva (građe, materijala).

Pravna svijest

Pravna svijest je svojevrsan izraz društvene svijesti odnosno stvarnosti. Subjekti koji sudjeluju u postupku stvaranja, primjene, nadzora i zaštite normi u pravilniku o zaštiti na radu su dio društva u kojem se taj propis donosi. Njegove norme namijenjene su određenom (uvijek odredivom) broju subjekata (adresata). Za stvaranje normi toga potpisa zahtijeva se visok stupanj pravne svijesti, znanje i razumijevanje promjena u društvenim, gospodarskim i drugim odnosima proizvodnje i drugih djelatnosti, u ustanovama, državnoj (i drugoj) upravi, pravosuđu u cjelini pravnog sustava i društvenog poretka. To trebaju pratiti i norme koje reguliraju zaštitu na radu.¹⁷

U tim odnosima veoma je bitno razvijati i pravilno tumačiti svijest o pravu, a pogotovo za stva-

ranje „novog“ prava (što znači autonomno stvaranje prava, kako funkcionira tržište rada, kako funkcionira (kako se ostvaruju norme) propisano, kako se provodi nadzor i zaštita mjera zaštite na radu, snaga propisanog i onoga što se „živi“ u zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu „s ciljem sprječavanja rizika na radu, ozljeda na radu, profesionalnih bolesti, bolesti u vezi s radom te ostalih materijalnih i nematerijalnih šteta na radu i u vezi s radom“.¹⁸

To zahtijeva poznavanje pravnog sustava u radnom, socijalnom i drugim granama prava, u pravu zaštite na radu, brojnih pravnih normi različitog prostornog i vremenskog važenja, imena i sadržaja o zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu, ali i izgrađen odnos o osnovnim vrijednostima ustavnog uređenja, vlasničkih odnosa i pravnog prometa, o slobodama i pravima, tržištu i poduzetništvu, udrugama i socijalnom partnerstvu, načelima ustavnosti i zakonitosti i drugim pitanjima i odnosima.

Pravna svijest je svijest o pravnom poretku, namjeni normi pravilnika o zaštiti na radu. Sva-ka odredba u tom propisu ima svoju vrijednost (u primjeni, životu (realnosti), afirmativnosti (poticajnosti) koliko čine za proizvodnju, status poslodavca, ali prvenstveno za zdravlje i sigurnost na radu radnika. To je svijest o kretanju u radu, u radnom odnosu. Pravna svijest je ispred odredbi, u odredbama pravilnika o zaštiti na radu i iza njih (u primjeni) nakon njegovog stupanja na snagu.¹⁹

Znanje

Znanje se stječe učenjem i iskustvom (školovanjem i praktičnim radom, a njegov sadržaj odnosi se na poznavanje određenih činjenica i okolnosti potrebnih da se određeni posao obavi i dođe do, u pravilu, očekivanog rezultata.

Subjekti u postupku donošenja, primjene i nadzora (zaštite) pravilnika o zaštiti na radu trebaju imati ne samo opća znanja (o sustavu društvenih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih, pravnih i drugih odnosa), već i posebna (specijalna, specijalistička) da mogu raditi i „razgovarati bez prevoditelja“.

¹⁶Učur, M.: *Osnove prava i zakonodavstvo sigurnosti*, Veleučilište u Rijeci, Rijeka, 2005.

¹⁷„Zaštita na radu je sustav pravila, načela, mjera, postupaka i aktivnosti, čijom se organiziranom primjenom ostvaruje i unapređuje sigurnost i zaštita zdravlja na radu...“ – Zakon o zaštiti na radu – cit. čl. 3. st. 1., t. 32

¹⁸Isto.

¹⁹Proces je trajniji od odredbi. Procjenom odnosa mijenja se i pravna svijest u procesu stvaranja „novog prava“.

U posebna znanja ubrajaju se i: znanje jezika i pisma – sposobnost jezičnog izražavanja; poznavanje političkog i pravnog sustava; poznavanje materijalnog prava; poznavanje nomotehnike (zahtjevi i pravna tehnika).

Priprema građe (građiva, materijala) i timski rad

Adekvatna i znalacka priprema građe predvjet je izrade sadržaja odredbi pravilnika o zaštiti na radu. Subjekti moraju međusobno surađivati i „izmjenjivati“ materijale i građu za stvaralačka, regulatorna, zaštitna i druga značenja normi u sadržaju navedenog propisa. Ne smije biti improvizacije i praktičizma. Bez timskog rada ne može se prikupiti građa (propisi, sudska praksa, pravna teorija i dr., statistički drugi podaci o djelatnosti, standardu, dohotku, troškovima i dr.).²⁰

Tim čine stručnjaci radnog i socijalnog prava, nomotehničari, ekonomisti, stručnjaci zaštite na radu, inženjeri različitih struka, liječnici medicine rada, ergonomi, psiholozi, sociolozi, organizatori proizvodnje i usluga, tehnolozi i dr.²⁰

ZAKLJUČAK

Na osnovi ovoga rada može se zaključiti sljedeće:

- Postupak (proces) stvaranja prava u pravilniku o zaštiti na radu uvijek je nov i izazovan jer uređuje žive i promjenjive konkretne odnose zaštite zdravlja i sigurnosti na radu. Norme toga propisa moraju odgovarati zahtjevima društvenog, ekonomskog, tehničkog, tehnološkog, socijalnog, a pogotovo pravnog okvira u kojem se donose. To zahtijeva znanje, primjenu znanstvenih pravila i metodu suvremene nomotehničke i druge pravne prakse, uz kumulativno korištenje objektivnih i subjektivnih pretpostavki (oznaka, karakteristika).
- Norme u pravilu o zaštiti na radu su *erga omnes* bez obzira što su namijenjene određenim (odredivim) subjektima. Tu se radi o specifičnosti primjene nomotehničkih metoda (lat. *nomos* = zakon, *tehne* = vještina). To su autonomna pravna pravila „bliža“ subjek-

tima jer su konkretnija, originalnija i praktičnija (*autos* = sam, interni, za sebe + *nomos* = zakon, propis). Svaka zakonita autonomna norma zaštićena je aktivnošću države. Ima nomotehnički uređenu formu zbog pravne sigurnosti. U ovom radu to je pokazano kroz objektivne pretpostavke stvaranja normi u sadržaju pravilnika o radu. Za njegovo postojanje potrebna je određena organizacija normativne vlasti. To je odredio Zakon o radu i Zakon o zaštiti na radu. S obzirom na prostor, to je partikularni propis (l. pars, partit = dio), a s obzirom na opseg, to je specijalni i singularni propis, a norme u sadržaju naređuju, zabranjuju, ali i dopuštaju. Dio je pravne hijerarhije i mora biti u suglasnosti „s aktom više snage“. To čini jedinstvo normi kojima se uređuju uvjeti rada koji radniku trebaju osigurati fizički i moralni integritet (život i zdravlje i normalno obavljanje životnih funkcija, dostojanstvo i osobnu sigurnost na radu i zaštitu od narušavanja njegovog integriteta, od opasnosti i štetnosti na radu).

- Sadržaj pravilnika determiniran je djelatnošću poslodavca, organizacijom rada, sistematizacijom radnih mjesta, dobnom i spolnom strukturom zaposlenih, sredstvima i opremom, opasnostima i štetnostima u radnom okolišu i brojnim drugim okolnostima.²¹ Sve se temelji na određenju da je zaštita osobe na radu temeljno ljudsko pravo. Tu se ne može štedjeti na ljudskim potencijalima i sredstvima.²²
- Poslodavac je uvijek odgovoran za nepromjenu i povredu propisanih pravila, bez obzira na način realiziranja (organiziranja) poslova zaštite na radu i „sudjelovanje predstavnika radnika“ u donošenju i primjeni pravila.
- Za izravnu primjenu pravila zaštite na radu na mjestima rada i u radnom okolišu odgovoran je poslodavac, a provedba zaštite na radu ne smije uzrokovati troškove za radnike.²³ Zaštita na radu je operativna, svakod-

²¹Kacian, N. i dr.: *Zbirka propisanih i drugih evidencija, isprava i izvještaja iz zaštite na radu*, IPROZ, Zagreb, 1997.

²²Petrišić, Ž.: Sudjelovanje predstavnika radnika u donošenju odluka poslodavca, *Radno pravo*, br. 2/20., str. 3, Brkić, M.: Budućnost zaštite na radu – izazovi i prilike, *Radno pravo*, 6/20., 25.

²³„Smjernica“ Direktiva EU 391/1981 u priručniku Šokčević, S.: *Zaštita zdravlja i sigurnost na radu*, Sindikalna akcija, Zagreb, 1995. (OIL 183. 12.6.1989.).

²⁰Učur, M.: *Nomotehnika...* cit. str. 88. i 89.

neveno primjenjiva i mora pratiti promjene u proizvodnji (sredstva, mjere i normative).

- Bez obzira što restriktivnim tumačenjem stoji obveza da poslodavac koji zapošljava više od 20 radnika donosi pravilnik o radu, upitno je, zbog objektivnijeg i pravno sigurnijeg ostvarivanja i zaštite prava osobe na radu, da svi poslodavci imaju pravilnik o zaštiti na radu, a za „nekoliko“ radnika to se može urediti i odlukom (s općim normama) i konkretnom organizacijom (članak 26. Zakona o radu).
- Pravilnik o zaštiti na radu kod poslodavca mora biti originalno rješenje, maksimalno autonoman, neovisno o broju zaposlenih, sredstvima, prostoru i prostorijama nad kojima poslodavac ima nadzor.²⁴
- Pravilnik o zaštiti na radu mora se objaviti da bi stupio na snagu. Radničko vijeće može tražiti od nadležnog suda tužbom da pravilnik ili neke njegove odredbe oglasi ništetnima.²⁵
- Originalnost, primjenjivost i praktičnost u izradi, primjeni i zaštiti pravilnika o zaštiti na radu treba osigurati i procjena rizika koju izrađuje poslodavac, kao temeljni autonomni akt – propis („izvedbeni“ projekt).²⁶
- Ponuđeni ogledi pravilnika poslodavca su samo dio materijala (građe, gradiva) koji omogućuju da se lakše, brže i jednostavnije „izradi“ odgovarajući propis, a ne da se prepiše.

LITERATURA

Borković, I.: *Nomotehnika*, Pravni fakultet, Split, 1996.

²⁴Moslavac, B.: Izračun kritične mase radnika kao mjerilo obveze poslodavca da donose pravilnik o radu, *Radno pravo*, 3/20., 30.

²⁵Milković, D., Trbović, G.: *Radni odnosi*, Efektus, Zagreb, 2019., str. 9.

²⁶Zakon o zaštiti na radu – cit. članak 18., Pravilnik o izradi procjene rizika, N.N., br. 112/14.

Brkić, M.: Budućnost zaštite na radu – izazovi i prilike, *Radno pravo*, 6/20., 25.

Kacian, N. i dr.: *Zbirka propisanih i drugih evidencija, isprava i izvještaja iz zaštite na radu*, IPROZ, Zagreb, 1997.

Milković, D., Trbović, G.: *Radni odnosi*, Efektus, Zagreb, 2019., str. 9.

Moslavac, B.: Izračun kritične mase radnika kao mjerilo obveze poslodavca da donose pravilnik o radu, *Radno pravo*, 3/20., 30.

Petrišić, Ž.: Sudjelovanje predstavnika radnika u donošenju odluka poslodavca, *Radno pravo*, 2/20., 3.

Rožman, K., Orešić, H.: *Pravilnici poslodavca*, Radno pravo, Rosip d.o.o., Zagreb, 2019.

Šokčević, S.: *Zaštita zdravlja i sigurnost na radu*, Sindikalna akcija, Zagreb, 1995.

Učur, M.: *Nomotehnika u radnom pravu i pravu zaštite na radu*, Veleučilište u Rijeci, Rijeka, 2007.

Učur, M.: *Osnove prava i zakonodavstvo sigurnosti*, Veleučilište u Rijeci, Rijeka, 2005.

Učur, M.: Ogledni primjer Pravilnika o radu, *Radno pravo*, 6/20.

Učur, M.: Zaštita na radu u kolektivnom ugovoru, *Rad i sigurnost*, 1, 1977, 2, 101-109.

Učur, M.: Reguliranje zaštite na radu, *Vladavina prava*, 2, 1998, 5, 82-120.

Ustav Republike Hrvatske, N.N., br. 56/90. ..., 76/10., 5/14.

Vuković, M. i Vuković, Đ.: *Nomotehnika*, Informator, Zagreb, 1988.

Zakon o zaštiti na radu, N.N., br. 71/14., 118/14., 92/18., 96/18.

Zakon o radu, N.N., br. 93/14., 127/17., 98/19.

NOMOTECHNICAL AND OTHER ASSUMPTIONS FOR ADOPTING REGULATIONS ON PROTECTION AT WORK

SUMMARY: The legal system on the right to safety at work consists the numerous regulations of universal, regional and national (heteronomous and autonomous character), of different spatial and temporal validity, name and content. Among these regulations, a special place with a number of specific nomotechnical and other markings (characteristics) has the rule book on safety at work, sui generis autonomous general (normative) act - regulation. The immediate reason for writing this paper is the valuable contribution of the editorial board of "Labor Law" (Rosip d.o.o, Zagreb) in the development and publication of the manual "Employer Regulations" (explanations, example, case law) and the work of the author of this article "Example of Occupational Safety Regulations Published in that journal No. 6/20. Published "regulations" require a review of the most complex tasks of legal creation - the adoption of new regulations and respect for nomotechnical and other prerequisites for this process (procedure) and relationship. That is the subject (content) of this article.

Ključne riječi: rulebook, health protection, safety at work, drafting, nomotechnical assumptions

*Subject review
Received: 2020-12-23
Accepted: 2021-12-30*