

Alen Rajko\*

## O nekim otvorenim pitanjima primjene hrvatskog Zakona o ustanovama

### Sadržaj

1. Uvod
2. Osnovno o ustanovama
3. Neravnoteža između ovlasti i odgovornosti ravnatelja i upravnog vijeća ustanove
4. Obveza ili mogućnost imenovanja ravnatelja nakon provedenog natječaja?
5. Pravna priroda radnog odnosa ravnatelja ustanove
6. Javnost rada ustanove: odnos Zakona o ustanovama i Zakona o pravu na pristup informacijama
7. Nadzor nad radom ustanove u smislu čl. 157 i čl. 158 Zakona o općem upravnom postupku
8. Zaključak

### 1. Uvod

Hrvatski Zakon o ustanovama (ZU) na snazi je više od 21 godine, uz minimalne izmjene i dopune<sup>1</sup>. To ga čini jednim od „najdugovječnijih“ i najstabilnijih sistemskih zakona u Republici Hrvatskoj. Odredbama ZU generalno je – u dijelu koji nije drukčije uređen posebnim (sektorskim) zakonima<sup>2</sup> – reguliran najveći dio onog segmenta javnog sektora koji ne ulazi u okvire državne uprave, ni lokalne i područne (regionalne) samouprave, a reguliran je i položaj ustanova izvan javnog sektora.

\* Autor je doktor pravnih znanosti, sudac i predsjednik Upravnog suda u Rijeci, te stalni suradnik FCJP za Hrvatsku. Ova analiza sastavljena je i slijedom ranijih autorovih uvida, dok je kao lokalni službenik bio zadužen za, između ostalog, koordinaciju s ustanovama čiji je lokalna jedinica osnivač, kao i njegovog iskustva predsjednika upravnog vijeća javne ustanove u dijelu tog razdoblja.

<sup>1</sup> Osnovni tekst ZU (NN 76/13) na snazi je od 24. 08. 1993. Uslijedila su dva ispravka Zakona (NN 29/97 i NN 47/99), dok jedinu suštinsku novelu čini Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o ustanovama (NN 35/08). Pritom je intervenirano u četiri odredbe (tj. u približno 5% normi), bez utjecaja na temeljnu koncepciju Zakona, pri čemu je jedna izmjena (mogućnost da strana osoba bude osnivač ustanove) na snazi od pristupanja Hrvatske u članstvo Europske unije (01. 07. 2013). Pored toga, u cijelome zakonskom tekstu obavljeno je terminološko usklađenje s propisima o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

<sup>2</sup> Ova analiza ograničena je na primjenu odredaba ZU, bez razmatranja normi nemalog broja sektorskih zakona koje se primjenjuju na pojedine ustanove, ovisno o djelatnosti koju obavljaju.

Unatoč tome što trajnost ZU ukazuje na to da je, u bitnome, riječ o kvalitetnom propisu, u dosadašnjem razdoblju njegove primjene javilo se više interpretacijskih dvojbi. Ova analiza sadržava osvrt na neke od njih, uz ponuđene odgovore na otvorena pitanja, a ponegdje i uz prijedloge poboljšanja postojeće regulacije:

Riječ je o sljedećim pitanjima:

1. disproporcija između ovlasti i odgovornosti ravnatelja ustanove, u okviru položaja ravnatelja i upravnog vijeća u organizaciji ustanove;
2. postoji li obveza popunjavanja ravnateljskog položaja kada se na javni natječaj za imenovanje ravnatelja javi barem jedan kandidat koji ispunjava natječajne uvjete;
3. koja je pravna priroda radnog odnosa ravnatelja;
4. odnos odredbi ZU o javnosti rada ustanove i normi Zakona o pravu na pristup informacijama<sup>3</sup> (u nastavku teksta: ZPPI), kod ustanova koje ulaze u krug obveznika primjene ZPPI;
5. koja od vrsta nadzora nad radom ustanove propisanih odredbama ZU korespondira s nadzorom nad pružanjem javnih usluga u smislu Zakona o općem upravnom postupku<sup>4</sup> (u nastavku teksta: ZUP)?

## 2. Osnovno o ustanovama

Glavni kriterij razlikovanja ustanova od drugih vrsta pravnih osoba, prema odredbama čl. 1 ZU, jest da ustanove svoju djelatnost ne obavljaju radi stjecanja dobiti<sup>5</sup>. Pri tome djelatnosti koje obavljaju ustanove, egzemplifikativno navedene u otvorenom popisu iz čl. 1 st. 2 ZU<sup>6</sup>, nisu ključne kod distinkcije između ustanova i ostalih pravnih osoba, ne samo zato jer se radi o otvorenom popisu djelatnosti, već i zato što se te djelatnosti mogu obavljati i radi stjecanja dobiti, kada se primjenjuju propisi o trgovačkim društvima, osim kada je posebnim zakonom u odnosu na neku od tih djelatnosti zabranjeno obavljanje radi stjecanja dobiti (čl. 1 st. 3 i 4 ZU).

Najčešće, ustanove se osnivaju radi obavljanja gospodarskih, tzv. društvenih djelatnosti, ali postoje i primjeri ustanova koje obavljaju gospodarske djelatnosti (npr. ustanova kao jedna od organizacijskih varijanti za obavljanje poslova komunalnog gospodarstva), para-upravne djelatnosti (primjerice, zavodi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje), i dr. U javnopravnom kontekstu najznačajnije su javne ustanove, koje se – prema čl. 6 ZU – osnivaju za obavljanje djelatnosti za koje je zakonom<sup>7</sup> određeno da se obavljaju kao javna služba, odnosno koje nisu određene kao javna služba ali se obavljaju na način i pod uvjetima koji su propisani za javnu službu.

<sup>3</sup> NN 25/13.

<sup>4</sup> NN 47/09. ZUP je na snazi od 01. 01. 2010.

<sup>5</sup> Stoga i dobit ostvarena u obavljanju djelatnosti ustanove može biti upotrijebljena isključivo za obavljanje i razvoj djelatnosti te ili druge ustanove istog osnivača (čl. 57 st. 2 i 3 ZU).

<sup>6</sup> Riječ je o djelatnostima odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, informiranja, sporta, tjelesne kulture, tehničke kulture, skrbi i djeci, zdravstva, socijalne skrbi, skrbi o invalidima, i o drugim djelatnostima.

<sup>7</sup> U pravilu se radi o sektorskom zakonu kojim je uređeno pojedino područje. Status javne službe ne može biti podijeljen podzakonskim propisom.

Javnu službu ne obavljaju samo ustanove, već i druge pravne osobe, u skladu s posebnim zakonima. Istodobno, dio ustanova (kao i ostalih pružatelja javnih usluga) ujedno su i pravne osobe s javnim ovlastima. Međutim, pogrešno je poistovjećivati pravne osobe koje obavljaju javnu službu s pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, jer ta dva statusa ne proizlaze jedan iz drugoga, već svaki od tih statusa ima zasebno zakonsko utemeljenje, neovisno o tome što se u dijelu slučaja ti statusi preklapaju u istoj pravnoj osobi.

O kvaliteti obavljanja djelatnosti javnih ustanova u velikoj mjeri ovisi kvaliteta života stanovnika pojedine zemlje. Također, dijelovi javnog sektora s najviše zaposlenih (obrazovanje svih stupnjeva i zdravstvo) organizirani su kroz javne ustanove, pa se javne ustanove javljaju i kao jedan od najvažnijih poslodavaca, ali i kao veliki potrošači javnog novca, pa i njihovo racionalno poslovanje indirektno utječe na financijsko opterećenje građana i gospodarstva.

Pored posebnih zakona kojima je uređeno obavljanje pojedinih djelatnosti (te na tim zakonima utemeljenih podzakonskih propisa) i normi ZU, za djelovanje ustanova važan izvor prava su i autonomni akti samih ustanova (statut i drugi opći akti), imajući u vidu da je zakonodavac nizom odredbi autonomnom reguliranju na području prava ustanova ostavio razmjerno veliki prostor.

### 3. Neravnoteža između ovlasti i odgovornosti ravnatelja i upravnog vijeća ustanove

Glavna tijela ustanove su upravno vijeće<sup>8</sup> i ravnatelj<sup>9</sup>. Njihov odnos i ovlasti nerijetko se pogrešno poistovjećuju s položajem uprave i nadzornog odbora u trgovačkom društvu.

Naime, za razliku od trgovačkih društava, čije poslove u pravilu vodi uprava, a nadzire je (najčešće) nadzorni odbor<sup>10</sup>, odredbom čl. 35 st. 1 ZU propisano je da upravno vijeće upravlja ustanovom, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

Pojam upravljanja razumijeva kako upravljanje stručnim, tako i ostalim poslovima (financijskim, kadrovskim, tehničkim i dr). Na normativnoj razini, ovlasti upravnog vijeća propisane su prije svega u čl. 36 ZU<sup>11</sup>. Za ovu analizu važna je i ovlast upravnog vijeća da donosi statut ustanove (uz suglasnost osnivača), te druge opće akte, kada nije drukčije propisano (čl. 54 ZU).

Istodobno, ravnatelj je ne samo faktički upravitelj ustanove po prirodi stvari, zbog profesionalnosti i operativnosti njegova položaja, već prema normama ZU, između ostalog:

<sup>8</sup> Sastav, način imenovanja odnosno izbora i trajanje mandata upravnog vijeća, te način donošenja odluka određuje se zakonom, odnosno aktom o osnivanju i statutom ustanove (čl. 35 st. 2 ZU). U pravilu, većinu članova upravnog vijeća imenuje osnivač.

<sup>9</sup> O ostalim tijelima ustanove v. odredbe čl. 46-52 ZU. Ako se u ustanovi ne osniva upravno vijeće ili drugo kolegijalno tijelo određeno zakonom, sve ovlasti upravnog vijeća ima ravnatelj (čl. 37 st. 5 ZU). U praksi djelovanja ustanova nerijetko dolazi do preuzimanja uloga uključenih aktera (ravnatelja, sindikata, upravnog vijeća, osnivača, političkih subjekata i pozadini osnivača i dr), te s time povezanih devijacija od normiranog koncepta funkcioniranja ustanove, ali dodatno izlaganje o tome izašlo bi iz okvira teme ove analize.

<sup>10</sup> V. npr. čl. 240 st. 1, čl. 263, čl. 422 st. 2 i čl. 439 Zakona o trgovačkim društvima, NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/13, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 111/12 i 68/13.

<sup>11</sup> Čl. 36 ZU glasi: *Upravno vijeće donosi programe rada i razvoja ustanove, nadzire njihovo izvršavanje, odlučuje o financijskom planu i godišnjem obračunu, predlaže osnivaču promjenu djelatnosti, daje osnivaču i ravnatelju ustanove prijedloge i mišljenja o pojedinim pitanjima te donosi odluke i obavlja druge poslove određene zakonom, aktom o osnivanju i statutom ustanove.*

- ravnatelj je voditelj ustanove (čl. 37 st. 1 ZU), koji odgovara za zakonitost rada ustanove, organizira i vodi rad i poslovanje ustanove, predstavlja i zastupa ustanovu, poduzima sve pravne radnje u ime i za račun ustanove, zastupa ustanovu u postupcima pred sudovima i drugim tijelima (st. 2), te vodi stručni rad ustanove i odgovara za njega, osim u slučaju odvojenosti poslovdne i funkcije vođenja stručnog rada (st. 6);

- nepostupanje po propisima ili po općim aktima ustanove među razlozima je za razrješenje ravnatelja prije isteka mandata (čl. 44 st. 2 t. 3 ZU), a time i za prestanak njegova radnog odnosa;

- za prekršaje ustanove prekršajno odgovara i ravnatelj kao odgovorna osoba (čl. 77 st. 2 ZU, vezano za st. 1 toga članka).

S druge strane, članovi upravnog vijeća izloženi su tek riziku razrješenja s funkcije koja nije profesionalna, odnosno – u slučaju postupanja koje koje je kriminalizirano, što u praksi ipak nije često – kaznenom progonu (tom progonu podliježe i ravnatelj, ako su u odnosu na njega ispunjeni kaznenopravni kriteriji).

U postojećem normativnom konceptu ravnatelj je subordiniran upravnom vijeću ne samo organizacijski i funkcionalno, već i kadrovski, jer ravnatelja imenuje i razrješava upravno vijeće, ako nije posebno drukčije propisano (čl. 38 ZU).

Takva regulacija ne da samo može dovesti (i dovodi) do preplitanja ingerencija upravnog vijeća i ravnatelja, već ravnatelja stavlja u poziciju da odgovara za zakonitost rada ustanove i u onom dijelu u kojem zakonitost rada nije vezana uz njegove ovlasti i odluke.

S druge strane, situacija u kojoj ustanovom formalno upravlja upravno vijeće, iako pritom na raspolaganju nema većinu glavnih upravljačkih funkcija, i to tijelo stavlja u potencijalno nepovoljan položaj, posebice u pogledu odgovornosti za djelovanje ustanove.

Stoga bi bilo svrhovito:

- a) jasno razdvojiti upravljačke od normativnih i nadzornih funkcija pri vođenju ustanove;
- b) dosljedno tome, odgovornost ravnatelja ograničiti na poslove koji ulaze u krug njegovih ovlasti.
- c) ovlastiti ravnatelja da obustavi od primjene opći akt donesen od strane upravnog vijeća do preispitivanja akta od strane upravnog vijeća ili do donošenja odluke o njegovoj zakonitosti ili statutarnosti<sup>12</sup>, uz propisivanje zaštite ravnatelja od nepovoljnih posljedica koje bi proizlazile iz aktiviranja takve ovlasti.

<sup>12</sup> Takva ovlast bila bi analogna ovlasti općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana u odnosu na opći akt predstavničkog tijela jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave, propisanoj odredbama čl. 42 st. 4-6 Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11 i 144/12). Postojeća regulacija, sadržana u čl. 65 ZU, obvezuje ravnatelja na dostavu statuta i općih akata vezanih za obavljanje javne službe tijelu koje obavlja nadzor nad zakonitošću rada ustanove, koje tijelo može obustaviti od izvršenja opći akt koji smatra protupropisnim, što je podudarno nadzornim ovlastima tijela državne uprave iz čl. 78a-82a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ali ovlast privremene obustave izvršenja općeg akta ne daje i ravnatelju ustanove. Ovdje je potrebno uočiti da nadzor unutar upravno-izvršne vlasti, koji uključuje ovlast Vlade Republike Hrvatske da rješenjem, na prijedlog nadležnog tijela državne uprave, poništi ili ukine opći akt ustanove (protiv kojeg rješenja je dopušten upravni spor pred nadležnim upravnim sudom), u zakonodavstvu egzistira paralelno s kasnije uvedenim sudskim nadzorom zakonitosti i statutarnosti općih akata od strane Visokoga

#### 4. Obveza ili mogućnost imenovanja ravnatelja nakon provedenog natječaja?

Ravnatelj ustanove imenuje se na temelju javnog natječaja, ako zakonom nije drugačije određeno (čl. 40 ZU).

U praksi se javlja prijemor prilikom tumačenja norme čl. 43 st. 1 ZU, koja glasi:

*Ako se na raspisani natječaj nitko ne prijavi ili nitko od prijavljenih kandidata ne bude izabran, natječaj će se ponoviti, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.*

Smije li upravno vijeće, odnosno drugo tijelo ovlašteno za imenovanje ravnatelja, ponoviti natječaj ako se na natječaj javio barem jedan kandidat koji ispunjava natječajne uvjete? U odgovoru na to pitanje razilazi se i sudska praksa<sup>13</sup>.

Smatram da formulacija iz čl. 43 st. 1 ZU „ili nitko od prijavljenih kandidata ne bude izabran“, ne podrazumijeva obvezu imenovanja ravnatelja koja bi slijedila već iz same činjenice da postoji jedan ili više kandidata prijavljen na natječaj koji ispunjava sve natječajne uvjete, već ostavlja osnivaču ustanove mogućnost neizbora ravnatelja ako niti jednog od kandidata ne ocijeni adekvatnim izborom. Naime, ispunjavanjem natječajnih uvjeta dokazuje se osnovna kvalificiranost za obavljanje pojedine dužnosti, odnosno – *vice versa* – postavljanjem tih uvjeta unaprijed se isključuje mogućnost imenovanja nekvalificiranih osoba, ali ispunjavanje natječajnih uvjeta samo po sebi ne razumijeva da je riječ o kandidatu koji jamči dovoljno kvalitetno obavljanje odnosne dužnosti, što dodatno dobiva na važnosti kod upravljačkih dužnosti poput ravnatelja ustanove. Pored toga, u naravi je kadrovske odluke, osobito u konkurencijskim postupcima, mogućnost da se niti jedan od raspoloživih kandidata ne ocijeni prikladnim izborom. U prilog zaključku o dopuštenosti odluke o neimenovanju kandidata ide, dakle, kako teleološko tumačenje (cilj natječajnog postupka), tako i logičko tumačenje (ovdje zaključivanjem od većega prema manjem, tj. veća ovlast imenovanja ravnatelja uključuje i užu ovlast neprovođenja izbora po provedenom natječaju). Stoga dužnost odabira kandidata kod kojeg ne postoje unaprijed propisane zapreke za izbor može proizlaziti samo iz zakonske norme (npr. čl. 50b st. 1 Zakona o državnim službenicima<sup>14</sup>), kakve norme nema u pravnom okviru mjerodavnom za imenovanje ravnatelja ustanove (sistematsko tumačenje).

Sudski sporovi vezani za (ne)imenovanje ravnatelja ustanove imaju niz implikacija, kako po uključene kandidate, tako i za ustanovu (sigurnost vodstva, legalnost odluka, i dr), a u konačnici i za osnivača, u slučaju potrebe neplaniranoga dodatnog financiranja troškova vođenja spora i izvršenja odluke donesene u sporu.

Predlažem normativnu intervenciju kojom bi ova dvojba bila izrijekom razriješena, priklanjanjem zaključku o mogućnosti ponavljanja natječaja i kada postoje prijavljeni kandidati koji ispunjavaju uvjete za imenovanje.

---

upravnog suda Republike Hrvatske, pod pretpostavkama i u postupku uređenom odredbama čl. 3 st. 2 i čl. 83-88 Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10 i 143/12), na snazi od 01. 01. 2012. U slučaju učestaloga donošenja protupropisnih općih akata, moguće je i ukidanje ustanove sudskom presudom (v. čl. 66 ZU).

<sup>13</sup> U prilog stavu o dužnosti imenovanja ravnatelja kada postoji/e kandidat(i) koji ispunjava(ju) uvjete ide npr. presuda tadašnjega Upravnog suda Republike Hrvatske br. Us-9230/2000-7 od 30. 10. 2002. Protivno stajalište izraženo je, primjerice, u presudi Upravnog suda u Rijeci poslovni br. 2 UsI-850/13-7 od 13. 02. 2014.

<sup>14</sup> NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/22, 38/13 i 37/13.

## 5. Pravna priroda radnog odnosa ravnatelja ustanove

Različita stajališta postoje i u pogledu pitanja treba li s ravnateljem ustanove nakon imenovanja sklopiti ugovor o radu na neodređeno vrijeme, što bi impliciralo da nakon prestanka obavljanja ravnateljske dužnosti prijašnji ravnatelj ima prava koja pripadaju radniku zatečenom u radnom odnosu na neodređeno vrijeme, poput prava na zapošljavanje na drugim poslovima, na obrazovanje ili osposobljavanje radnika za druge poslove, kao i utvrđivanja otkaznog roka. I ovdje postoji različita pravna praksa<sup>15</sup>.

Radni odnos ravnatelja ima obilježja mandatnoga radnog odnosa (čl. 39 st. 2 ZU<sup>16</sup>). Na radnopravna pitanja koja nisu uređena propisima o djelovanju ustanova, primjenjuju se opći propisi o radu, prije svega Zakon o radu<sup>17</sup>.

Mišljenja sam da mandatni radni odnos predstavlja radni odnos na određeno vrijeme *sui generis*. Konstitutivni temelj njegova zasnivanja je akt o imenovanju, donesen na temelju posebnih propisa, a ne općih propisa o radu. Ugovor o radu - sklopljen slijedom akta o imenovanju - je deklaratorno-dopunjujućeg karaktera te ne može sadržavati uglavke protivne kogentnim normama relevantnoga posebnog zakonodavstva.

Stoga ustanove nisu dužne sa svojim ravnateljima sklopiti ugovor o radu na neodređeno vrijeme, a u odnosu na to pitanje odredbe posebnih propisa isključuju primjenu odredaba Zakona o radu.

Nadalje, s ravnateljem može biti sklopljen ugovor o radu na neodređeno vrijeme, na temelju kojeg osoba imenovana ravnateljem u radnom odnosu u ustanovi ostaje i nakon prestanka ravnateljske dužnosti, ali samo ako je takva mogućnost unaprijed propisana općim aktom ustanove, te ako zasnivanje radnog odnosa na neodređeno vrijeme nije isključeno posebnim zakonom<sup>18</sup>. Kada upravno vijeće odlučuje o ugovoru o radu s imenovanim ravnateljem vezano je općim aktima ustanove. Pri tome sklapanje ugovora o radu na neodređeno vrijeme smatram primjerenim u situacijama kada je ravnateljem imenovana osoba koja je u istoj ustanovi prije imenovanja bila u radnom odnosu na neodređeno vrijeme (tzv. „zapošljavanje iznutra“). Međutim, ni kada je u ugovor o radu s ravnateljem ustanove unesena takva zaštitna klauzula, utemeljena na zakonu ili općem aktu ustanove, navedena odredba odnosni ugovor o radu ne čini ugovorom o radu na neodređeno vrijeme, već je smisao zaštitne odredbe obveza poslodavca da po isteku mandatu ravnatelju koji ne bude ponovno imenovan ponudi sklapanje drugoga, zasebnog ugovora o radu za obavljanje odgovarajućih poslova (pritom nije riječ o otkazu

<sup>15</sup> Npr. inspekcijska praksa (rješenje Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa, Uprave za inspekcijske poslove, Odjela za inspekcijske poslove – PJ u R, KLASA: UP/I-600-04/10-01/00745, URBROJ: 533-14-10-0005 od 03. 11. 2010) prema kojoj je postojala obveza zaključenja ugovora o radu s ravnateljicom ustanove na neodređeno vrijeme, pozivom na to da je radni odnos na neodređeno vrijeme pravilo, a radni odnos na određeno vrijeme iznimka, s maksimalnim trogodišnjim trajanjem. S druge strane, Vrhovni sud Republike Hrvatske je stanovišta da je s ravnateljem dopušteno, ali ne i obavezno sklopiti ugovor o radu na neodređeno vrijeme (presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske: Revr-314/03 od 03.12.2003; Revr 94/05 od 20.09.2005; Revr-245/02 od 13. 03. 2003; Revr 509/07 od 24. 10. 2007).

<sup>16</sup> Navedena odredba glasi: *Mandat ravnatelja je četiri godine ako zakonom, aktom o osnivanju ili statutom ustanove nije drukčije određeno.*

<sup>17</sup> NN 93/14. V. čl. 1 Zakona o radu i čl. 11 ZU.

<sup>18</sup> Primjerice, u čl. 128 st. 1 Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (NN 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12 i 94/13) propisano je da školski odbor (pandan upravnom vijeću) s imenovanim ravnateljem sklapa ugovor o radu na rok od pet godina u punome radnom vremenu.

ugovora s ponudom izmijenjenog ugovora, jer ugovor o radu za ravnateljske poslove ne prestaje otkazom, već istekom vremena).

I u odnosu na ovo pitanje oportuno bi bilo normiranje naravi radnog odnosa ravnatelja ustanove, u skladu s netom iznesenim.

## **6. Javnost rada ustanove: odnos Zakona o ustanovama i Zakona o pravu na pristup informacijama**

Imajući na umu da je donesen prije više od dva desetljeća, u ZU je normiran razmjerno moderan koncept odredbi o javnosti rada ustanova, osobito u pogledu tzv. proaktivne javnosti (obveze samoinicijativne objave pojedinih informacija, neovisno o zahtjevu stranke). Radi se o odredbama čl. 60-63 toga Zakona, koje obuhvaćaju opću obvezu pravodobnoga i istinitog obavještanja javnosti o obavljanju djelatnosti, kao i obveze obavještanja o uvjetima i načinu davanja usluga i obavljanju poslova, te najavljivanja savjetovanja i skupova od javnog interesa koje ustanova održava. Srodna odredba čl. 56 pozicionirana je u poglavlje o općim aktima ustanove, a obvezuje ustanovu da na pogodan način dostupnim javnosti učini odredbe općih akata koje se odnose na obavljanje (djelâ) djelatnosti koja se smatra javnom službom.

U reaktivnom segmentu ostvarivanja prava na pristup informacijama (davanju informacije na pojedinačni zahtjev stranke), propisana je dužnost davanja obavještenja građanima, pravnim osobama i drugim korisnicima o uvjetima i načinu pružanja svojih usluga i obavljanju poslova iz svoje djelatnosti, uz davanje potrebnih podataka i uputa, kao i dužnost davanja sredstvima javnog informiranja informacija o obavljanju djelatnosti ustanove te omogućavanje uvida u odgovarajuću dokumentaciju.

Iako moderne u vrijeme svojeg donošenja, te su norme znatno općenitije u odnosu na kasnije postupno razvijano hrvatsko zakonodavstvo na području informacijskoga upravnog prava, što obuhvaća ZPPI, ali i zakone kojima je uređen položaj medija, pristup osobnim podacima, tajnost podataka i dr.<sup>19</sup>

Ovdje se javlja pitanje je li u dijelu materije pristupa informacija koji je reguliran normama ZU isključena primjena odgovarajućih odredbi ZPPI, uzevši u obzir da je ZU poseban zakon u odnosu na ZPPI, kao i odredbu čl. 1 st. 3 ZPPI, prema kojoj se taj Zakon ne primjenjuje se na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu utemeljenim postupcima, kojima je dostupnost informacija iz tih postupaka utvrđena propisom?

*Prvo*, odredbama ZU o javnosti rada ustanova nije propisana posebna vrsta pravnog postupka u smislu norme čl. 1 st. 3, pa nema mjesta zaključku o generalnoj neprimjenjivosti ZPPI u odnosu na pristup informacijama u posjedu ustanova, kada odnosna ustanova ulazi u krug tijela javne vlasti iz čl. 5 t. 2 ZPPI, te kada je riječ o materiji javnosti rada koju uređuje i ZU.

<sup>19</sup> Vezano npr. uz ograničenja prava na pristup informacijama usp. odredbe čl. 62 st. 2 ZU, te čl. 15 i 16 ZPPI.

Šire o regulaciji prava na pristup informacijama i srodne materije v. npr. A. Rajko, Antinomije u hrvatskom zakonodavstvu na području informacijskoga upravnog prava, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 6/2011, ss. 3-18. Važeći ZPPI donesen je nakon objave spomenute analize.

*Drugo*, sagledavajući cjelovito smisao i svrhu prava na pristup informacijama, suštinski sadržaj normi o javnosti rada sadržanih u ZU, te vremensku relaciju donošenja navedenih zakona, ne nalazim da bi neka od odredbi ZU derogirala referentnu odredbu ZPPI.

*Treće*, zato je spomenute odredbe ZU, prije svega, potrebno promatrati kao dopunjujuće u odnosu na odgovarajuće norme ZPPI, te kao jedno od polazišta za interpretaciju neupitnoga općeg principa transparentnosti rada ustanova prilikom primjene tog principa na konkretno pravno pitanje.

Neovisno o upravo iznesenom, korisno bi bilo u okviru navedenog dijela ZU izrijekom uputiti na primjenu propisa kojima je uređeno pravo na pristup informacijama.

## **7. Nadzor nad radom ustanove u smislu čl. 157 i čl. 158 Zakona o općem upravnom postupku**

Kao i kod prava na pristup informacijama, ozakonjenog dosta kasnije u odnosu na donošenje ZU, još noviji institut zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga (čl. 157 i čl. 158 ZUP) interferira i s odredbama ZU o nadzoru nad radom ustanove, kod ustanova koje ujedno imaju status pružatelja javne usluge, tj. pravne osobe koja obavlja javnu službu<sup>20</sup>.

Normama čl. 64-68 ZU regulirane su tri vrste nadzora nad radom ustanove: nadzor nad zakonitošću rada ustanove i njenih općih akata, nadzor nad financijskim poslovanjem ustanove, te nadzor nad stručnim radom ustanove. Pored toga, mada nije riječ o posebno reguliranoj vrsti nadzora, nadzor nad radom ustanove indirektno provodi i osnivač, bilo putem svojih predstavnika u upravnom vijeću ustanove, bilo primjenom ovlasti koje su, prema odredbama ZU, u ingerenciji osnivača<sup>21</sup>. Istodobno, prema čl. 157 st. 2 ZUP, ako korisnik javnih usluga smatra da su postupanjem pružatelja javnih usluga povrijeđena njegova prava ili pravni interesi, može izjaviti prigovor radi zaštite svojih prava, odnosno pravnih interesa tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga<sup>22</sup>.

U situaciji propisanoga trojakog nadzora nad ustanovama (zakonitost rada, financijsko poslovanje, stručni rad) koje nadzore provode različita javnopravna tijela, uz neizravno i izrijekom nenormirani osnivački nadzor, koje od tih tijela ima položaj tijela nadležnog za provedbu nadzora „nad obavljanjem tih javnih usluga“, u smislu čl. 157 st. 2 ZUP? Slično pitanje javlja se i kod pružatelja javnih usluga koji nisu ustanove, ali su također redovito podvrgnute viševrsnoj kontroli.

Očito je da se ne radi o tijelu nadležnom za financijski nadzor, dok osnivački nadzor nije formalno normiran kao posebna vrsta nadzora. S druge strane, postoje argumenti kako u prilog tijelu koje provodi nadzor zakonitosti, tako i tijelu koje obavlja stručni nadzor (u smislu stručnosti obavljanja javnih usluga).

Smisao instituta zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga čini zaštita prava i/ili pravnih interesa pojedine fizičke ili pravne osobe, pa smatram da je najprimjerenije tumačenje prema

<sup>20</sup> V. čl. 3 st. 3 ZUP, kao i razmatranje *supra* pod 2.

<sup>21</sup> O tome v. naročito sljedeće odredbe ZU: čl. 8, čl. 12, čl. 15, čl. 27 st. 1, čl. 29 st. 2, čl. 37 st. 3, čl. 54 st. 1, čl. 57 st. 3, čl. 58, čl. 69 st. 3, čl. 70 st. 1, čl. 71 st. 1 t. 4.

<sup>22</sup> Nastavne ovlasti nadzornog tijela po prigovoru regulirane su u čl. 158 ZUP.



kojem je riječ o tijelu nadležnom za nadzor zakonitosti rada pružatelja javne usluge (ovdje: ustanove). K tome, nadzor zakonitosti, po prirodi stvari, najširi je oblik nadzora, koji ponekad uključuje i elemente ostalih vrsta nadzora, a nadzoru zakonitosti u pravilu su svojstvene i šire ovlasti nadzornog tijela u odnosu na ostale oblike nadzora.

Pri tome bi normativno rješavanje ove dvojbe više pripadalo u tekst čl. 157 st. 2 ZUP, nego u tekst ZU, npr. preciziranjem da se radi o nadzoru zakonitosti pružanja javnih usluga.

## 8. Zaključak

Zadržavajući se u okvirima otvorenih pitanja razmotrenih u ovoj analizi, predlažem da se u tekstu ZU:

a) u pogledu vođenja ustanove jasno razdvoje upravljačke (ravnatelj) od normativnih i nadzornih funkcija (upravno vijeće, ili tijelo izmijenjenog naziva), ovlasti ravnatelj da privremeno od izvršenja obustavi opći akt upravnog vijeća koji ravnatelj ocjenjuje protupropisnim;

b) precizira da po provedenome javnom natječaju za imenovanje ravnatelja ustanove izbor ne mora biti obavljen;

c) utvrdi da se radni odnos ravnatelja temelji na aktu o imenovanju, u provedbi kojeg se sklapa ugovor o radu, u pravilu na određeno vrijeme jednako trajanju mandata, a na neodređeno vrijeme samo kada je to propisano zakonom ili općim aktom ustanove, u kojem slučaju ravnatelj ostaje zaposlenik ustanove i nakon prestanka obavljanja ravnateljske dužnosti;

d) postojeće odredbe o javnosti rada ustanove dograde odredbom koja te odredbe vezuje uz ostvarivanje prava na pristup informacijama, upućujući pritom i na odredbe ZPPI.

Također, u normi čl. 157 st. 2 ZUP potrebno je precizirati da se radi o javnopravnom tijelu nadležnom za nadzor nad zakonitošću pružanja javnih usluga.

### *Summary*

*Although the Act on Establishments (Institutions) is one of the most stable laws regulating Croatian public sector, in more than 20 years of its implementation occurred a number of interpretative doubts. The analysis considers a part of those questions, related to the management of an establishment, the position of the principal, transparency, as well as oversight over an establishment.*