

Status, prava i obveze lokalnih dužnosnika

Katarina Serdar*

Općinski načelnici, gradonačelnici i župani te njihovi zamjenici mogu dužnost na koju su izabrani obnašati profesionalno ili volonterski. U ovom članku objašnjava se status lokalnih dužnosnika koji dužnost obavljaju profesionalno te se ukazuje na prava i obveze koja s te osnove ostvaruju i izvršavaju.

1. Uvod

Zakonodavni okvir kojima su uređuje status, prava, ovlasti i obveze općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika čine:

- **Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi**¹ (u daljnjem navođenju: ZLP(R)S) – Zakonom je definirano izvršno tijelo u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, propisane ovlasti izvršnog tijela te način obavljanja dužnosti.
- **Zakon o lokalnim izborima**² (u daljnjem navođenju: ZLI) – Zakonom se uređuje izbor općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika te propisuje početak i prestanak njihova mandata, stupanje na dužnost, pobrojavaju nespojive dužnosti itd.
- **Zakon o sprječavanju sukoba interesa**³ (u daljnjem navođenju: ZSSI) – Zakonom se uređuje sukob između privatnog i javnog interesa u obnašanju javnih dužnosti s ciljem njegova sprječavanja; utvrđuju se obveznici postupanja, među kojima su općinski načelnici, gradonačelnici i župani te njihovi zamjenici.
- **Zakon o plaćama o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi** (u daljnjem navođenju: ZPL) – Zakon utvrđuje mjerila za određivanje plaća općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika koji dužnost obavljaju profesionalno te naknada za one dužnosnike koji dužnost obavljaju volonterski.

Navedenim zakonima definirana su ključna pitanja vezano za obnašanje dužnosti općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika – od postupka njihovog izbora, početka, prestanka i trajanja mandata do ovlasti, obveza, načina obnašanja dužnosti, prava koje mogu ostvariti, itd.

U ovom članku ćemo prikazati kakav je status općinskih načelnika, gradonačelnika i župana koji dužnost obavljaju

profesionalno, odnosno koja prava ostvaruju s te osnove.⁴ Također će se prikazati i obveze koje proizlaze iz obnašanja njihove dužnosti.

2. Odlučivanje o načinu obavljanja dužnosti

ZLP(R)S dopušta gradonačelniku da odluči, nevezano uz bilo koji kriterij, na koji će način obnašati svoju dužnost. Temeljem članka 90. stavka 1. ZLP(R)S, **općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihovi zamjenici odlučit će hoće li dužnost na koju su izabrani obavljati profesionalno.** Radi se o diskrecionoj odluci koja predstavlja izraz osobne volje. Obveza je gradonačelnika da u roku od 8 dana od dana stupanja na dužnost dostavi pisanu obavijest nadležnom upravnom tijelu jedinice obavijest o tome na koji način će obnašati dužnost. Zakon ne propisuje sadržaj te obavijesti, no potrebno je da se nedvojbeno izrazi volja na koji način će se obnašati dužnost te da ta obavijest bude zaprimljena i urudžbirana u stručnim službama jedinice. Ako ne bi bilo postupljeno na taj način, predmnijeva se da se dužnost obavlja volonterski.

Zakon dopušta da se tijekom mandata promijeni način obavljanja dužnosti. U tom slučaju potrebno je također dostaviti pisanu obavijest o promjeni načina obavljanja dužnosti nadležnom upravnom tijelu jedinice. U toj obavijesti potrebno je naznačiti od kojeg dana započinje novi način obavljanja dužnosti. Ako to ne bi bilo navedeno u obavijesti, sukladno Zakonu, novi način obavljanja dužnosti započinje prvog dana sljedećeg mjeseca nakon dostave te obavijesti. Vezano uz promjenu načina obavljanja dužnosti ZLP(R)S-om je propisano jedno ograničenje: gradonačelnik koji dužnost obavlja volonterski ne može promijeniti način obavljanja dužnosti, znači iz volonterskog u profesionalno, u godini održavanja redovnih lokalnih izbora (čl. 90. st. 7.).

Kod profesionalnog obavljanja dužnosti ponekad se zna govoriti radnopravnom statusu lokalnog dužnosnika. No, pravna teorija smatra da dužnosnici nisu osobe u radnom odnosu⁵. Isto stajalište potvrđuje i sudska praksa. Visoki

* Katarina Serdar, dipl. iur., Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, Zagreb

¹ NN, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 – pročišćeni tekst, 137/15 – ispravak, 123/17, 98/19 i 144/20

² NN, br. 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20 i 37/21

³ NN, br. 143/21 i 36/24

⁴ U nastavku ćemo zbog preglednosti teksta govoriti o gradonačelniku, no sve rečeno jednako vrijedi i za općinske načelnike i župane te njihove zamjenike.

⁵ „Za razliku od državnih službenika, u hrvatskom pravnom poretku, smatra se da dužnosnici nisu osobe u radnom odnosu. Iako se sa stajališta

upravni sud Republike Hrvatske je u svojoj Presudi – Poslovni broj: Usoz-57/14-6 utvrdio je da se „*radnopravni status lokalnih dužnosnika ne može izjednačiti s državnim službenicima, niti sa službenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i namještenicima.*“⁶ Navedena Presuda potvrđena je Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-273/2016, od 17. travnja 2019. godina.

2.1. Deklaratorna odluka pročelnika

ZLP(R)S-om je u članku 90.c propisano da pročelnik upravnog tijela grada nadležnog za službeničke odnose ovlašten za donošenje deklaratornih odluka o početku, načinu te prestanku obnašanja dužnosti gradonačelnika i njegovog zamjenika, kao i pojedinačnih rješenja o visini plaće utvrđene sukladno odredbama posebnog zakona. Riječ je dakle o deklaratornoj odluci kojom se samo utvrđuju činjenice koje su nastupile po zakonu, odnosno prava koje gradonačelnik ostvaruju sukladno zakonu. U konkretnim situacijama nema mjesta odlučivanja po uzoru na odlučivanje o službeničkim pitanjima, s obzirom da se prava navedenih osoba ne mogu izjednačiti. Lokalni dužnosnici niti se primaju i raspoređuju u službu rješenjem, niti sklapaju ugovor o radu, već obnašaju dužnost temeljem rezultata provedenih izbora te u tom smislu na dužnosnike koji su izabrani i dužnost obavljaju za vrijeme trajanja mandata (u pravilu četiri godine) nisu primjenjiva sva pravila koja se odnose na službenike u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

U ovim predmetima se ne radi o upravnom aktu niti aktu koji se donosi u upravnom postupku, niti akt kojim se potvrđuje činjenica početka, odnosno prestanka mandata, kao i načina obavljanja dužnosti ima konstitutivni karakter, pa navedene činjenice nastupaju po sili zakona.

3. Prava za vrijeme profesionalnog obavljanja dužnosti

Obavljanje dužnosti gradonačelnika (i to ne samo profesionalno, nego i volonterski) ne može vezati uz rad u određenom radnom vremenu, jer sama priroda obavljanja te dužnosti podrazumijeva rad i djelovanje lokalnog dužnosnika neovisno o satnici. Radi se o dužnosti na koje gradonačelnik izabran na lokalnim izborima od strane birača. Nijedan zakon ne sadrži odredbe kojima bi bilo utvrđeno da se dužnost mora obavljati u punom radnom vremenu. U tom smislu, tzv. radno vrijeme gradonačelnika nije nadzirano kao radno vrijeme službenika i namještenika, niti dužnosnik podliježe obvezi prisutnosti na radu u točno određenom radnom vremenu, kao ni obvezi obavještanja i opravdavanja svog izostanka s rada. Navedeno je sasvim razumljivo jer gradonačelnik ne počinje obavljati

svoju dužnost 8.00h, niti nakon 16.00h prestaje biti gradonačelnik.⁷

3.1. Pravo na plaću

Gradonačelniku koji dužnost obavlja profesionalno pripadaju prava normirana odredbama ZLP(R)S. U skladu s člankom 90.a stavkom 1. ZLP(R)S-a, **općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihovi zamjenici koji dužnost obavljaju profesionalno, za vrijeme profesionalnog obavljanja dužnosti ostvaruju pravo na plaću i druga prava iz rada, a vrijeme obavljanja dužnosti uračunava im se u staž osiguravanja.**

Osnovna mjerila za određivanje plaće određena su ZLP-om koji u članku 2. propisuje sljedeće: **Plaću čini umnožak koeficijenta i osnovice za obračun plaće, uvećan za 0,5 % za svaku navršenu godinu radnog staža, ukupno najviše za 20 %.**

Osnovicu i koeficijente za obračun plaće određuje odlukom predstavničko tijelo na prijedlog gradonačelnika. Nakon postavlja gornju granicu, odnosno maksimalni iznos plaće s obzirom na koeficijent i osnovicu. (čl. 4.).

Što se tiče plaće zamjenika, koeficijenti za obračun plaće zamjenika mogu iznositi najviše do 85% koeficijenta općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana čiji su zamjenici (čl. 5.). Ako se dužnost obavlja bez zasnivanja radnog odnosa, naknada može iznositi najviše do 50% umnoška koeficijenta za obračun plaće odgovarajućeg nositelja dužnosti koji dužnost obavlja profesionalno i osnovice za obračun plaće (čl. 6.). Odluku o visini naknade za rad također donosi predstavničko tijelo.

Dužnosnik dobiva plaću zato što obnaša dužnost po osnovi koje mu pripada pravo na plaću, a ne zbog rada u određenom radnom vremenu. Općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan i njihovi zamjenici nisu službenička radna mjesta, nego dužnosti na koju je neka osoba izabrana na lokalnim izborima, u skladu sa zakonom koji regulira postupak izbora. Slijedom toga, na dužnosnike koji su izabrani na mandat i dužnost obavljaju za vrijeme trajanja mandata nisu primjenjiva sva pravila koja se odnose na lokalne službenike. Pravo na plaću i druga prava iz rada zajamčena ZLP(R)S-om posljedica su profesionalnog obnašanja dužnosti, a sama plaća i mjerila za njeno određivanje definirana su odredbama posebnog zakona. **Lokalnim dužnosnicima ne pripada pravo ni na bilo kakve dodatke na plaću (osim uvećanja od 0,5 % za svaku navršenu godinu radnog staža, ukupno najviše za 20 %).**

Odredbom čl. 7. ZPL-a propisano je da pojedinačna rješenja o visini plaće, odnosno naknade za rad župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika, utvrđene prema odredbama predmetnog Zakona, donosi pročelnik upravnog tijela nadležnog za kadrovske poslove u

socijalnog prava (mirovinskog i zdravstvenog osiguranja) smatraju osiguranicima i imaju sva prava i obveze iz socijalnog osiguranja najmanje na razini na kojoj ta prava imaju osobe u radnom odnosu, na osnovna pitanja njihova odnosa s državom ne primjenjuju se pravila radnog prava.“; Radni odnosi u Republici Hrvatskoj, Crnić, Ivica et al. (ur. Potočnjak, Željko), Organizator, 2007.

⁶ NN, br. 36/15

⁷ Visoki upravni sud Republike Hrvatske ukinuo je Presudom Broj: Usoz-57/14-6 Pravilnik o načinu evidencije i kontrole radnog vremena službenika i namještenika Z.Ž. kojim je propisana odgovarajuća primjena tog Pravilnika i na dužnosnike Z.Ž. radi evidencije prisutnosti na poslu (zbog obračuna plaće).

jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave. Nije rijetka situacija, posebno u malim jedinicama, da nema imenovanog nadležnog pročelnika, odnosno pročelnika jedinstvenog upravnog odjela. Tko tada donosi rješenja o visini plaće, odnosno naknade za rad? Ako u jedinici nema nadležnog pročelnika, gradonačelnik mora što prije raspisati javni natječaj za imenovanje pročelnika upravnog tijela, a do imenovanja pročelnika po provedenom natječaju, gradonačelnik može ovlastiti osobu koja će te poslove privremeno obavljati.

3.2. Druga materijalna prava

Pored prava na plaću, gradonačelnik ima pravo i na određena materijalna prava. **Ima pravo na naknadu stvarnih materijalnih troškova nastalih u vezi s obnašanjem dužnosti.** Radi se o pravima koja su neposredno vezano uz obavljanje njegove izabrane dužnosti. To bi npr. bili **putni i drugi troškovi nastali u vezi s obnašanjem dužnosti, znači troškovi prijevoza,⁸ dnevnica za službeno putovanje i sl.** Tu također spadaju i neka druga prava, kao primjerice **pravo na korištenje službenog automobila,⁹ službenog mobitela i sl.**

Praksa je pokazala da lokalni dužnosnici mogu ostvariti **pravo na naknadu za topli obrok.** Analogijom prava na dnevnicu na koju dužnosnik ima pravo, a koja je namijenjena za pokriće izdataka prehrane i prijevoza, ne bi bilo zapreke da se pravo na isplatu novčane naknade za podmirenje troškova prehrane propiše općim aktom jedinice i za lokalne dužnosnike, u kojem slučaju bi dužnosnik ostvario navedeno pravo ako je ono propisano općim aktom jedinice. Pri tome je potrebno voditi računa da na bilo koji način ne dođe do zlorabe ostvarivanja predmetnog prava, primjerice na način da se to pravo ostvaruje kroz trošak reprezentacije ili da je topli obrok već osiguran (primjerice organiziran u kantini jedinice, organizirana dostava hrane i sl.). Po prirodi stvari, dužnosnik koji dužnost obnaša volonterski ne ostvaruje pravo na naknadu troškova prehrane. Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa navedeno pravo priznaje lokalnim dužnosnicima te smatra da primanje novčanu naknadu za podmirivanje troškova prehrane nije u suprotnosti s odredbama ZSSI-a.¹⁰

U praksi se također postavilo pitanje imaju li lokalni dužnosnici pravo na plaćeni **sistematski pregled.** Navedeno pravo nije izriekom utvrđeno ZLP(R)S-om. Međutim, u

kontekstu ostvarivanja prava iz rada, polazeći od spomenute odredbe članka 90.a ZLP(R)S-a, nesporno je da dužnosnici koji dužnost obavljaju profesionalno ostvaruju prava iz mirovinskog i zdravstvenog osiguranja. Isto tako je nesporno da sistematski liječnički pregled spada u sferu zaštite zdravlja osiguranika zdravstvenog osiguranja. Stoga ne bi bilo zapreke da sistematski liječnički pregled bude plaćen i njihovim lokalnim dužnosnicima.

S obzirom da lokalni dužnosnik ne podliježe obvezi prisutnosti na radu u točno određenom radnom vremenu niti ima obvezu obavješćavanja i opravdavanja svog izostanka s rada, postavlja se pitanje ostvarivanja prava na godišnji odmor. Gradonačelnik neupitno ima pravo na godišnji odmor. Međutim, nije dužan opravdavati svoju odsutnost niti mu se izdaje rješenje o pravu na godišnji odmor (kao što se takvo rješenje izdaje službeniku).

Postavlja se pitanje na koji način i kako definirati i utvrditi ta prava lokalnih dužnosnika. Nema jednoobraznog odgovora budući da se radi o pitanju koje spada u djelokrug jedinice. Materijalna prava lokalnih dužnosnika nastala u vezi s obnašanjem dužnosti trebalo bi urediti općim aktom. Kako će se ta prava urediti – u kojem obliku i opsegu, stvar je svake pojedine jedinice sukladno njezinim potrebama i mogućnostima. Pri tome nema zapreke da se aktom kojim se uređuje plaća gradonačelnika te njegovog zamjenika (ako ga ima) urede i ta prava, vodeći pri tome računa o zakonskim određenjima.

3.3. Prava koja gradonačelnik za vrijeme obavljanja dužnosti ne ostvaruje

U kontekstu Smjernica Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa od 31. siječnja 2022. godine¹¹ i Dopuna Smjernica od 12. travnja 2022. godine¹², u priznavanju pojedinih prava lokalni dužnosnici počeli su se poistovjećivati s obveznicima ZSSI-a koji se zapošljavaju temeljem ugovora o radu.

Temeljem članka 3. ZSSI-a, obveznici tog Zakona, između ostalih, su župani, gradonačelnici, općinski načelnici i njihovi zamjenici. No, obveznici istog su i predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava u kojima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju većinski udio te predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava koji su u većinskom vlasništvu trgovačkih društava u kojima većinski udio ima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ravnatelji županijskih uprava za ceste, ravnatelji odnosno predsjednici uprava regionalnih i lokalnih razvojnih agencija, ravnatelji županijskih zavoda za prostorno uređenje odnosno zavoda, ravnatelji ustanova u zdravstvu kojima je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te ravnatelji odnosno predsjednici uprava regionalnih i lokalnih razvojnih agencija. Sve navedene osobe su dakle obveznici ZSSI-a, no samo se općinski načelnici, gradonačelnici i župani te njihovi zamjenici smatraju (lokalnim) dužnosnicima.

⁸ Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa stavlja je da lokalni dužnosnici uz plaću za obnašanje javne dužnosti, mogu ostvarivati novčane primitke naknade troškova prijevoza na posao i s posla. Predmetno nije u suprotnosti s odredbama ZSSI-a; Mišljenje Broj: 711-I-608-M-28/19-03-17 od 1. ožujka 2019.g., Broj: 711-I-1617-P-244/22-02-21 od 29. svibnja 2022.g. itd.

⁹ Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa u svojim mišljenjima iznosi stav da lokalni dužnosnici mogu 24 sata dnevno koristiti službeno vozilo ako je to propisano zakonom ili općim aktom donesenim na temelju zakona, pri čemu trebaju voditi računa da prilikom korištenja službenog vozila ne dođe do zlorabe prava obveznika, jer bi isto predstavljalo povredu odredaba ZSSI-a; Mišljenje Broj: 711-I-1939-P-230/22-02-24 od 19. travnja 2022.g., Broj: 711-I-1429-M-98/19-02-18 od 8. srpnja 2019.g. itd.

¹⁰ Mišljenje Broj: 711-I-1617-P-244/22-02-21 od 29. svibnja 2022.g., Broj: 711-I-362-M-48/23-02-23 od 20. veljače 2023.g. itd.

¹¹ Broj 711-I-134-R-34/22-01-17

¹² Broj 711-I-518-R-34/22-02-17

Lokalne dužnosnike kao obveznike ZSSI-a potrebno je razgraničiti od drugih obveznika, a koji se zapošljavaju temeljem ugovora o radu te temeljem toga ugovora ostvaruju i određena prava. Kao što je uvodno istaknuto, gradonačelnici se biraju se na lokalnim izborima, oni niti se primaju i raspoređuju u službu rješenjem, niti sklapaju ugovor o radu, već obnašaju dužnost temeljem rezultata provedenih izbora. U tom smislu, lokalni dužnosnici nisu u istom statusu kao primjerice predsjednici uprava regionalnih i lokalnih razvojnih agencija, ravnatelji ustanova kojima je osnivač jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava u kojima jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave imaju udio i sl. U navedenim slučajevima radi se o osobama koje nisu ni državni ni lokalni dužnosnici već, prema općim propisima o radu, zaposlenici razvojnih agencija, ustanova i trgovačkih društava. Znači, lokalni dužnosnici ne mogu se, vezano za obavljanje svoje dužnosti i ostvarivanje prava s osnove obavljanja dužnosti, promatrati u istom kontekstu kao osobe koje su zaposlene sukladno općim propisima o radu, budući da se lokalni dužnosnici ne zapošljavaju već biraju na izborima.

Lokalni dužnosnici nemaju pravo dodatak na plaću zbog stupnja obrazovanja jer za obavljanje dužnosti gradonačelnika nisu propisani uvjeti vezani uz stupanj obrazovanja. Također, **nemaju pravo na plaćeni i neplaćeni dopust, regres, božićnicu, uskršnicu, dar za djecu, jubilarnu nagradu, bonus za ostvarene rezultate rada i otpremninu.** Navedena prava općinski načelnici, gradonačelnici i župani te njihovi zamjenici ne mogu kao lokalni dužnosnici ostvariti po bilo kojoj osnovi. Navedeni stav potvrđuje i Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa u svojim mišljenjima.¹³

Također, lokalni dužnosnici **ne ostvaruju pravo na plaćanje edukacija** povezanih s obnašanjem javne dužnosti, to jest, radi stjecanja certifikata ili potvrda povezanih s obavljanjem određenih poslova. Vezano uz poslove koje obavljaju lokalni dužnosnici zakon ne propisuje posebne uvjete u smislu minimuma stručne spremlje ili stupnja obrazovanja, kao niti postojanje posebnih vještina. Isto tako, ZLP(R)S ne stavlja u djelokrug izvršnih tijela poslove za koje propisuje nužnost posjedovanja posebnih znanja ili kvalifikacija. Stoga, ne postoji razlog da lokalne jedinice snose trošak dodatne edukacije lokalnih dužnosnika. Izuzetak međutim predstavljaju izobrazbe koje je temeljem posebnih propisa dužan proći lokalni dužnosnik s pozicije obavljanja svoje izvršne dužnosti; to je primjerice izobrazba iz područja fiskalne odgovornosti temeljem Uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila.¹⁴

Isto tako, lokalni dužnosnici **ne ostvaruju pravo na osiguranje od menadžerske odgovornosti.** Nejasno je s koje osnove bi se ostvarivalo navedeno pravo budući da se

radi o obnašanju dužnosti temeljem rezultata na lokalnim izborima, a ne o obnašanju menadžerske funkcije. Naime, ako relevantni zakonski propisi ne sadrže odredbe o ostvarivanju navedenog prava, ne postoji osnova s koje bi se ostvarivalo takvo pravo.

4. Obveze i odgovornost tijekom mandata

U obnašanju javne dužnosti, dužnosnici ne smiju svoj privatni interes stavljati iznad javnog. Lokalni dužnosnici moraju postupati pošteno, savjesno, časno, odgovorno i nepristrano. Ne smiju koristiti javnu dužnost za osobni probitak ili probitak osobe koja je s njima povezana. Naravno da stupanjem na dužnost ne mogu automatski nestati sve poveznice određenog lokalnog dužnosnika s pojedinim osobama, poslovnim subjektima i interesnim zajednicama. Međutim, nakon izbora, gradonačelnik je dužan urediti svoje privatne poslove kako bi se spriječio predvidljivi sukob interesa.

Jedna od prvih obveza koja proizlazi nakon stupanja na dužnost je obaveza podnošenja izvješća o imovinskom stanju te o izvorima i načinu stjecanja imovine. Ta obaveza propisana je radi deklariranja imovine i privatnih interesa dužnosnika, a trebala bi služiti kao jamstvo časnog, savjesnog, odgovornog, nepristranog i transparentnog obavljanja javne dužnosti. Ujedno, ta obaveza služi i kao sredstvo jačanja integriteta i općenitog povjerenja građana u obnašanje javnih dužnosti te tijela javne vlasti.

Lokalni dužnosnici su temeljem ZSSI dužni Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa podnijeti izvješće o imovinskom stanju u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost, kao i u roku od 30 dana po prestanku obnašanja javne dužnosti. Također, ako je tijekom obnašanja dužnosti došlo do bitne promjene glede imovinskog stanja, dužnosnici su dužni o tome podnijeti izvješće Povjerenstvu istekom godine u kojoj je promjena nastupila. Pri tome, neovisno o tome što je osoba ponovno izabrana na istu dužnost, dužnosnik je ponovno obavezan, u roku od 30 dana od dana stupanja na dužnost, na početku novog mandata, podnijeti izvješće Povjerenstvu o svojoj imovini. Ta obaveza vrijedi bez obzira obnaša li lokalni dužnosnik svoju dužnost profesionalno ili volonterski. Osim podataka o svojem imovinskom stanju, dužnosnici su obavezni podnijeti podatke i o imovinskom stanju bračnog ili izvanbračnog druga i malodobne djece sa stanjem na dan podnošenja, odnosno ispunjavanja izvješća.

Pored toga, gradonačelnik je dužan urediti svoje privatne poslove kako bi se spriječio predvidljivi sukob interesa, u pravilu u roku od 60 dana od dana izbora na dužnost.

Nadalje, ZSSI utvrđuje koja postupanja su zabranjena pa je tako u obnašanju javnih dužnosti konkretno, gradonačelniku zabranjeno (čl. 7.):

- *primiti ili zahtijevati korist ili obećanje koristi radi obavljanja dužnosti*
- *ostvariti ili dobiti pravo ako se krši načelo jednakosti pred zakonom*
- *zloupotrijebiti posebna prava obveznika koja proizlaze ili su potrebna za obavljanje dužnosti*

¹³ Mišljenje Broj: 711-I-1145-P-263-16/17-06-8 od 13. lipnja 2017.g, Broj: 711-I-1795-P-134-19/20-04-17 od 23. listopada 2020.g., Broj: 711-I-996-M-208/22-02-19 od 29. travnja 2022.g. itd.

¹⁴ NN, br. broj 95/19

- primiti dodatnu naknadu za poslove obnašanja javnih dužnosti
- tražiti, prihvatiti ili primiti vrijednost ili uslugu radi glasanja o bilo kojoj stvari, ili utjecati na odluku nekog tijela ili osobe radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe
- obećavati zaposlenje ili neko drugo pravo u zamjenu za dar ili obećanje dara
- utjecati na dobivanje poslova ili ugovora o javnoj nabavi
- koristiti povlaštene informacije o djelovanju državnih tijela radi osobnog probitka ili probitka povezane osobe
- na drugi način koristiti položaj obveznika utjecanjem na odluku tijela javne vlasti ili osoba koje su u njima zaposlene kako bi postigli osobni probitak ili probitak povezane osobe, neku povlasticu ili pravo, sklopili pravni posao ili na drugi način interesno pogodovali sebi ili drugoj povezanoj osobi.

Vezano za članstvo u upravnim tijelima i nadzornim odborima trgovačkih društava te upravnim vijećima ustanova, donošenjem novog ZSSi-a 2021. godine došlo je do bitne promjene po ovom pitanju. Prema odredbama sada važećeg Zakona (čl. 18. st. 2. i 6. ZSSi), lokalni dužnosnici ne mogu biti članovi upravnih vijeća ustanova i nadzornih odbora izvanproračunskih fondova koji su od posebnog državnog interesa ili interesa za jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave.

ZSSi detaljno regulira članstvo i udjele dužnosnika u trgovačkim društvima te propisuje ograničenja poslovanja (čl. 18. – 21.). Mjerodavne zakonske odredbe ne daju apsolutno jamstvo etičkog postupanja pojedinog dužnosnika, no svakako pridonose jačanju njegove prosudbe u suočavanju s problemom odvajanja privatnih interesa od javne dužnosti koju obnaša. Naime, svrha tih zakonskih odredbi je sprečavanje nastanka mogućih izvora institucionalne korupcije. Njima je jasno propisano što je nedozvoljeno, odnosno koje su obveze dužnosnici dužni izvršiti kako bi se spriječile i prevenirale moguće situacije sukoba interesa.

5. Prava po prestanku profesionalnog obavljanja dužnosti

ZLP(R)S jamči gradonačelnicima određena prava po prestanku obavljanja dužnosti i to neovisno načinu na koji im je prestao mandat – po sili zakona ili izborom novog gradonačelnika. Zakon dužnosnicima jamči:

- pravo na naknadu plaće i staž osiguranja te
- pravo povratka na prethodne poslove.

5.1. Pravo na naknadu plaće i staž osiguranja

U članku 90.a stavku 4. ZLP(R)S-a propisano je da osobe koje su dužnost obavljale profesionalno posljednjih 6 mjeseci prije prestanka obavljanja dužnosti, po prestanku profesionalnog obavljanja dužnosti ostvaruju **prava na naknadu plaće i staž osiguranja za vrijeme od 6 mjeseci po prestanku profesionalnog obavljanja dužnosti i to u visini prosječne plaće koja im je isplaćivana za vrijeme posljednjih 6 mjeseci prije prestanka profesionalnog obavljanja dužnosti.**

Pravo na naknadu plaće i staž osiguranja zajamčeni su i osobama koje su profesionalnu dužnost obavljale manje od 6 mjeseci. Zakonom je propisano da osobe koje su dužnost obavljale profesionalno manje od 6 mjeseci prije prestanka obavljanja dužnosti, po prestanku profesionalnog obavljanja dužnosti ostvaruju **prava na naknadu plaće i staž osiguranja za vrijeme od onoliko mjeseci po prestanku profesionalnog obavljanja dužnosti koliko su dužnost obavljali profesionalno i to u visini prosječne plaće koja im je isplaćivana za vrijeme prije prestanka profesionalnog obavljanja dužnosti** (čl. 90.a st. 5.).

Navedeno pravo ostvaruje se na vlastiti zahtjev gradonačelnika te započinje prvoga dana po prestanku profesionalnog obavljanja dužnosti. Zakonom je propisan rok do kada se predmetni zahtjev mora podnijeti – **podnosi se najkasnije posljednjeg dana profesionalnog obavljanja dužnosti.** Ako se ne bi podnio u navedenom roku, gradonačelnik ne može ostvariti pravo na naknadu plaće i staž osiguranja. Također, Zakonom je izriekom propisano da **osobe koje dužnost nisu obavljale profesionalno nemaju pravo na naknadu po prestanku obavljanja dužnosti.** Isto tako, Zakonom je jasno određeno da se predmetna naknada isplaćuje se na teret proračuna jedinice.

Pravo na naknadu plaće i staž osiguranja može prestati i prije isteka razdoblja na koje je zajamčeno. Sukladno članku 90.a stavku 11. ZLP(R)S-a, prije isteka roka od 6 mjeseci, ostvarivanje navedenog prava prestaje na vlastiti zahtjev, zapošljavanjem, umirovljenjem ili izborom na drugu dužnost koju obavlja profesionalno. **Ako bi se za vrijeme ostvarivanja tog prava navedena osoba zaposlila, otišla u mirovinu ili bila izabrana ne neku novu dužnost koju bi obnašala profesionalno, u tom slučaju prestat će joj spomenuto pravo.**

U praksi se postavilo pitanje kako treba izgledati, odnosno što treba sadržavati zahtjev kojim dužnosnik traži ostvarivanje prava o kojem je ovdje riječ. Predmetno nije propisano zakonom, što znači da nema nikakvog utvrđenog sadržaja te je stoga to stvar odluke same osobe koja podnosi zahtjev. U suštini je bitno da dužnosnik koji želi ostvariti navedeno pravo u svojem zahtjevu kao bitno navede kada je stupio na dužnost, u kojem periodu je dužnost obnašao profesionalno te da pozivom na mjerodavnu zakonsku odredbu iskaže svoju namjeru za ostvarivanje predmetnog prava. Ono što je u svakom slučaju bitno je da predmetni zahtjev bude podnesen pravovremeno – najkasnije posljednjeg dana profesionalnog obavljanja dužnosti.

U praksi se postavlja i pitanje smije li dužnosnik, koji po prestanku obavljanja dužnosti ispunjava uvjete za odlazak u mirovinu, podnijeti zahtjev za ostvarivanje prava na naknadu plaće i staž osiguranja. Umirovljenički status nije zapreka za kandidiranje na bilo koju lokalnu dužnost, niti je zapreka za obavljanje tih dužnosti. Također, niti ispunjenje uvjeta za odlazak u mirovinu tijekom trajanja mandata ne predstavlja razlog za prestanak dužnosti gradonačelnika. U tom smislu, lokalni dužnosnik koji je dužnost obavljao profesionalno ostvaruje prava na naknadu plaće i staž osiguranja po prestanku obavljanja dužnosti, pravo koje

mu pripada po osnovi profesionalnog obavljanja dužnosti. Naravno, to pravo može prestati i prije protoka roka od 6 mjeseci ako dužnosnik ode u mirovinu.¹⁵

5.2. Pravo na povratak na prethodne poslove

Člankom 90.b ZLR(R)S-a propisano je da **po prestanku profesionalnog obnašanja dužnosti općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihov zamjenik koji je prije obnašanja dužnosti bio zaposlen na neodređeno vrijeme, ima pravo rasporeda odnosno povratka na rad odgovarajućom primjenom odredaba zakona kojim se uređuju obveze i prava državnih dužnosnika.** Zakon kojim se uređuju obveze i prava državnih dužnosnika je **Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika.**¹⁶

Navedenim je Zakonom, u članku 15.d, propisano da dužnosnik koji nije ponovno imenovan na dužnost koju je obnašao ili na drugu dužnost, a koji je prije obnašanja dužnosti bio zaposlen na neodređeno vrijeme u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima, kaznenim tijelima, stručnoj službi Hrvatskoga sabora, Uredu predsjednika Republike Hrvatske, stručnoj službi i uredima Vlade Republike Hrvatske, stručnoj službi Ustavnog suda Republike Hrvatske, stručnoj službi pučkog pravobranitelja, stručnoj službi pravobranitelja za djecu, stručnoj službi pravobranitelja za ravnopravnost spolova, stručnoj službi pravobranitelja za osobe s invaliditetom, Državnom uredu za reviziju i u drugim tijelima koja se osnivaju za obavljanje državne službe, tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave, javnoj službi, izvanproračunskim fondovima, pravnim osobama u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske i pravnim osobama u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ima pravo rasporeda, odnosno povratka na rad, na poslove koje je obavljao prije obnašanja dužnosti ili na druge odgovarajuće poslove, bez provedbe javnog natječaja.

Sporazumom između dužnosnika i čelnika tijela, odnosno osobe ovlaštene za zastupanje u ostvarivanju prava i obveza iz radnog odnosa ili u svezi s radnim odnosom, pobliže će se odrediti uvjeti ostvarivanja navedenog prava. Rješavanje predmetnog pitanja potrebno je urediti u skladu s propisima koji reguliraju konkretni radno-pravni status. Tako npr. ako je riječ o službeniku jedinice lokalne samouprave koji je u toj jedinici izabran na izvršnu dužnost rješavanje njegovog službeničkog statusa potrebno je regulirati u skladu s odredbama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.¹⁷

U praksi se često znalo postaviti pitanje mogućnosti povratka na mjesto pročelnika u upravnom tijelu jedinice, funkciju koju je dužnosnik obavljao prije izbora na dužnost

lokalnog dužnosnika. Rješavanje službeničkog statusa potrebno je regulirati u skladu s odredbama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Stoga u situaciji gdje bi osoba nakon prestanka obnašanja lokalne dužnosti željela iskoristiti pravo povratka u službu, po povratku na rad u upravno tijelo jedinice se ne može rasporediti na radno mjesto pročelnika bez provedbe javnog natječaja jer se pročelnik, sukladno izričitim zakonskim odredbama, imenuje na temelju javnog natječaja. Dakle, **zakonom je zajamčena mogućnost povratka u upravno tijelo jedinice bez provedbe javnog natječaja, no na druge odgovarajuće poslove, ali ne i mjesto pročelnika.**

Zahtjev za raspored, odnosno povratak na rad dužnosnik mora podnijeti najkasnije u roku od 15 dana od dana prestanka obnašanja dužnosti, a čelnik tijela, odnosno osoba ovlaštena za zastupanje u ostvarivanju prava i obveza iz radnog odnosa ili u svezi s radnim odnosom, dužna u roku od 45 dana od dana podnošenja zahtjeva donijeti odluku o rasporedu, odnosno povratku na rad dužnosnika.

Postavlja se pitanje mogućnosti kumulativnog korištenja prava povratka na rad i prava na naknadu plaće. Treba poći od stava da dužnosnik ostvaruje pravo na naknadu plaće i staž osiguranja ako nije zaposlen, odnosno to mu pravo prije protoka roka od 6 mjeseca za vrijeme koje se može primati naknada, prestaje zaposlenjem. U tom smislu, smisao odredbe članka 90.a ZLP(R)S-a sadržan je upravo u tome da **pravo na naknadu plaće i staž osiguranja ima dužnosnik koji nema pravo povratka na rad po prestanku obavljanja dužnosti.** Stoga Zakonom o obvezama i pravima državnih dužnosnika i jest propisan točno određeni rok od 15 dana za podnošenje zahtjeva za povratak na rad, a koji je vezan uz dan prestanka obavljanja dužnosti, a ne uz dan prestanka prava koja su uslijedila nakon obavljanja dužnosti. Navedenog stava je i Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa koje smatra da **korištenje prava povratka na rad na poslove koje je dužnosnik obavljao prije obnašanja dužnosti ili na druge odgovarajuće poslove isključuje istovremeno korištenje prava na naknadu.**¹⁸ Ovakav stav potvrđen je i Presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske¹⁹ koji isto ukazuje na nemogućnost kumulativnog ostvarivanja navedenih prava.

¹⁸ Mišljenje Broj: 711-I-2054-P-212-16/17-09-1 od 8. rujna 2017.

¹⁹ Poslovni broj: Usž-1623/19-3 od 12. rujna 2019.

Pregledajte našu ponudu
edukacija iz područja
financija, računovodstva,
revizije, prava i menadžmenta
u javnom i neprofitnom sektoru
na internet stranici

www.tim4pin.hr

¹⁵ U jednom predmetu Visoki upravni sud Republike Hrvatske zauzeo je drugačiji stav. Navedeno proizlazi iz Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III/6277/2016 od 12. prosinca 2019. godine.

¹⁶ NN, br. 101/98, 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 30/01, 59/01, 114/01, 153/02, 163/03, 16/04, 30/04, 121/05, 151/05, 141/06, 17/07, 34/07, 107/07, 60/08, 38/09, 150/11, 22/13, 44/17 i 66/19

¹⁷ NN, br. 86/08, 61/11, 04/18 i 112/19