

Materijalna prava lokalnih dužnosnika

Željka Tropina*

U članku autorica sustavno prezentira prava lokalnih izvršnih čelnika za vrijeme profesionalnog obnašanja svoje dužnosti. U praksi se javlja niz pitanja vezanih uz ostvarivanje materijalnih i drugih prava lokalnih dužnosnika, pri čemu treba voditi računa da na dužnosnike koji su izabrani na mandat i dužnost obavljaju za vrijeme trajanja mandata, nisu primjenjiva sva pravila koja se odnose na službenike u lokalnoj i područnoj (regionalnoj), odnosno obnašanje dužnosti lokalnog dužnosnika ne može se izjednačiti sa službeničkim radnim mjestom po bilo kojoj osnovi.

1. Uvod

Općinski načelnik u općini, u gradu gradonačelnik i u županiji župan izvršna su tijela jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave, sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Iznimno od navedenog, izvršno tijelo je i zamjenik koji obnaša dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana u slučajevima propisanim Zakonom.

Mandat općinskog načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika, izabranih na redovnim ili na prijevremenim izborima, počinje prvog radnog dana koji slijedi danu objave konačnih rezultata izbora i traje do prvog radnog dana koji slijedi danu objave konačnih rezultata izbora novoga općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana (članak 8. Zakona o lokalnim izborima¹).

To znači da općinski načelnik, gradonačelnik i župan te njihovi zamjenici stupaju na dužnost prvog radnog dana koji slijedi danu objave konačnih rezultata izbora.

Iznimno od navedenog, općinski načelnik, gradonačelnik i župan te njihovi zamjenici u slučaju kada obnašaju nespojivu dužnost, stupaju na dužnost danom podnošenja ostavke na nespojivu dužnost (članak 90. stavak 1. Zakona).

Temeljem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi² pročelnik upravnog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nadležnog za službeničke odnose ovlašten je za donošenje deklaratornih odluka o početku, načinu te prestanku obnašanja dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovih zamjenika, kao i pojedinačnih rješenja o visini plaće utvrđene sukladno odredbama posebnog zakona.

2. Profesionalan način obnašanja dužnosti

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi daje mogućnost općinskim načelnicima, gradonačelnicima, županima i njihovim zamjenicima da odluče kako će obavljati dužnost na koju su izabrani - profesionalno ili volonterski. Pri tome, svi lokalni dužnosnici, neovisno o veličini lokalne jedinice slobodno odlučuju hoće li dužnost na koju su izabrani obavljati profesionalno.

O svojoj odluci dužni su u roku od 8 dana od dana stupanja na dužnost dostaviti pisanu obavijest nadležnom upravnom tijelu općine, grada, odnosno županije o tome na koji način će obnašati dužnost. Za osobu koja nije postupila na navedeni način, smatra se da dužnost obavlja volonterski. Danom stupanja na dužnost smatra se dan početka mandata određen posebnim zakonom, odnosno Zakonom o lokalnim izborima.

Međutim, općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihovi zamjenici mogu promijeniti način obavljanja dužnosti u tijeku mandata. To mogu učiniti dostavom pisane obavijesti o promjeni načina obavljanja dužnosti nadležnom upravnom tijelu općine, grada, odnosno županije. Što se tiče samog početka nastupanja promjene, ako u dostavljenoj obavijesti nije naveden točan dan početka novog načina obavljanja dužnosti, novi način obavljanja dužnosti započinje prvog dana sljedećeg mjeseca nakon dostave te obavijesti.

Također je bitno naglasiti da osobe koje dužnost obavljaju volonterski ne mogu promijeniti način obavljanja dužnosti (u profesionalni) u godini održavanja redovnih lokalnih izbora, odnosno pred sam kraj mandata.

Izvršni dužnosnici, odnosno 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 osiguranja (sukladno članku 90.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi).

Osobe, odnosno općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihovi zamjenici koji dužnost obavljaju volonterski (bez zasnivanja radnog odnosa) ostvaruju pravo na naknadu za svoj rad, sukladno mjerilima utvrđenim Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

* Željka Tropina, dipl. iur., Ministarstvo pravosuđa i uprave, Zagreb

¹ Narodne novine, broj 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20 i 37/21

² Narodne novine, broj 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

3. Prava za vrijeme profesionalnog obnašanja dužnosti

Prava osoba izabranih na određene dužnosti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave propisana su Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (odredbama članka 90. i 90.a).

Tako je člankom 90.a stavkom 1. predmetnog Zakona propisano da osobe koje dužnost obavljaju profesionalno (općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihovi zamjenici ukoliko se odluče za profesionalno obavljanje dužnosti, odnosno uz zasnivanje radnog odnosa), za vrijeme profesionalnog obavljanja dužnosti ostvaruju pravo na plaću kao i druga prava iz rada³, a vrijeme obavljanja dužnosti uračunava im se u staž osiguranja.

Dakle, osobama koje profesionalno obavljaju dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovog zamjenika pripadaju i određena prava po osnovi obavljanja te dužnosti:

- pravo na plaću,
- druga prava iz rada, odnosno mirovinskog i zdravstvenog osiguranja⁴,
- uračunavanje u staž osiguranja,
- putni i drugi ostvareni troškovi.

Osnovna mjerila za određivanje plaće, kao i druga prava vezana uz profesionalno obnašanje dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovih zamjenika određuju se posebnim zakonom.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi je sustavni propis kojim se uređuju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom te druga pitanja od značaja za njihov rad.

Pravo na plaću, kao i druga prava iz rada općinskog načelnika, gradonačelnika i župana te njihovog zamjenika ne spadaju u područje službeničkih odnosa nego proizlaze iz prava osoba izabranih na određenu dužnosti u jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

U konkretnom slučaju dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana nije službeničko radno mjesto, nego dužnost na koju je osoba izabrana na lokalnim izborima u skladu sa zakonom. U slučaju kada općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan i njihov zamjenik profesionalno obavlja svoju dužnost, tada ostvaruje pravo na plaću u skladu s mjerilima propisanim posebnim zakonom. Radni odnos izvršnog tijela i pravo na plaću proizlazi iz činjenice profesionalnog obnašanja dužnosti na koju je izabran, a isto je zajamčeno Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Sama plaća i mjerila za njeno određivanje definirana su odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁵.

Tim je Zakonom propisano da plaću župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika čini umnožak koeficijenta i osnovice za obračun plaće, uvećan za 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža, ukupno najviše za 20%, uz određena ograničenja propisana istim Zakonom. Propisani su i gornji limiti do kojih se mogu odrediti plaće župana, gradonačelnika i općinskih načelnika, bez uvećanja za radni staž.

Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (članak 4.) utvrđeno da plaće župana, gradonačelnika i općinskih načelnika, bez uvećanja za radni staž, ne smiju biti određene u iznosima većim od predviđenog zakonskim odredbama. Zakonom se određuju i maksimalni koeficijenti za plaću koji se vežu uz broj stanovnika jedinice, te se utvrđuje da plaće ne smiju biti određene u iznosima većim od iznosa umnoška „maksimalnog“ zakonom određenog koeficijenta i osnovice za izračun plaće državnih dužnosnika, prema propisima kojima se uređuju obveze i prava državnih dužnosnika. U tom slučaju za utvrđivanje gornjih limita do kojih se mogu odrediti plaće uzima se kao mjerodavna osnovica za izračun plaće državnih dužnosnika.

Osnovicu i koeficijente za obračun plaće župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika određuje odlukom predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj obnašaju dužnost, na prijedlog župana, gradonačelnika, odnosno općinskog načelnika. Pri tome nema zapreke da predstavničko tijelo svojom odlukom utvrdi da je osnovica za obračun plaće lokalnog dužnosnika identična osnovici za izračun plaće državnih dužnosnika.

Pojedinačna rješenja o visini plaće, odnosno naknade za rad lokalnih dužnosnika i njihovih zamjenika u skladu sa Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi donosi pročelnik upravnog tijela nadležan za kadrovske poslove, odnosno službeničke odnose.

U pogledu zamjenika nositelja izvršne vlasti koeficijenti za obračun plaće zamjenika župana, gradonačelnika i općinskih načelnika mogu iznositi najviše do 85% koeficijenta župana, gradonačelnika odnosno općinskog načelnika čiji su zamjenici.

U slučaju obnašanja dužnosti bez zasnivanja radnog odnosa, naknade za rad zamjenika župana, gradonačelnika i njihovih zamjenika te općinskih načelnika i njihovih zamjenika mogu iznositi najviše do 50% umnoška koeficijenta za obračun plaće odgovarajućeg nositelja dužnosti koji dužnost obavlja profesionalno i osnovice za obračun plaće.

Ujedno treba voditi računa i o odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojima su propisana proračunska ograničenja plaća, odnosno ograničenje mase sredstava za plaće.

³ Primjerice pravo na mirovinsko i zdravstveno osiguranje prema posebnim propisima.

⁴ Kao i njima srodna prava na plaćanje premija putnog osiguranja za službena putovanja. Isto tako, sistematski liječnički pregled spada u sferu zaštite zdravlja osiguranika zdravstvenog osiguranja.

⁵ Narodne novine, broj 28/10 i 10/23

Također, treba voditi računa o jedinicama koje su kao krajnji korisnici u prethodnoj godini ostvarile pomoći iz državnog proračuna (razdjela Ministarstva financija), a u kojima iznos tekućih pomoći prelazi 10% prihoda poslovanja jedinice. Izuzetak čine pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija, pomoći Europske unije i pomoći za preuzete državne službenike na temelju Zakona o prostornom uređenju i gradnji.

Slijedom navedenog, na dužnosnike koji su izabrani na mandat 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. Pitanja vezana uz prava i obveze službenika, kao što je primjerice trajanje radnog vremena, s obzirom na prirodu obavljanja dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika (sastanci, protokolarne dužnosti, rad izvan ureda, „biti na raspolaganju“ u slučaju važnih pitanja i sl.), ne mogu se promatrati u kontekstu prava i obveza lokalnih službenika te njihovog fiksno određenog radnog vremena.

Nadalje, ostala materijalna i druga prava koja proistječu iz službeničkog odnosa, a utvrđena su službenicima i namještenicima temeljem Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁶ ili kolektivnim ugovorom, kao što je prekovremeni rad, pravo na jubilarnu nagradu koju ostvaruje službenik s obzirom na godine neprekidne službe sukladno propisima donesenim na temelju zakona ili kolektivnom ugovoru (dužnosnici se biraju na mandat), zatim neplaćeni dopust, slobodni dani, dodaci na plaću, dodatak za stupanj obrazovanja, stimulativni dio plaće, regres za korištenje godišnjeg odmora, božićnica, dar za djecu, otpremnina, uplate u dobrovoljni mirovinski fond, životno osiguranje i dr., **nisu primjenjiva na lokalne dužnosnike**, budući se obavljanje dužnosti, kao što je već navedeno, ne može izjednačiti sa službeničkim radnim mjestom.

Naime, ističe se da se sama priroda obnašanja dužnosti lokalnog dužnosnika ne može poistovjetiti sa službeničkim odnosom.

Iz svega navedenog proizlazi da za profesionalno obavljanje dužnosti općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan i njihovi zamjenici ostvaruje pravo na plaću, dok bilo kakvi dodaci na plaću ni druga materijalna prava za iste nisu propisana zakonom te na iste nemaju pravo.

Pri tome se ne isključuje pravo na naknadu putnih i drugih ostvarenih troškova. Naime, po prirodi stvari konkretni troškovi koji nastanu u ime obnašanja dužnosti, odnosno u ime jedinice nadoknađuju se iz proračuna dotične jedinice (putovanja, odnosno putni troškovi, dnevnice za službena putovanja, troškovi smještaja, putno osiguranje, troškovi prijevoza, troškovi reprezentacije), a zasigurno ne idu na teret nositelja izvršne ovlasti, niti se na ime tih troškova može povećati plaća lokalnog dužnosnika. Kao što je već navedeno način određivanja plaće dužnosnika utvrđen je

Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Također, lokalni dužnosnici ostvaruju i neka druga prava, npr. pravo na korištenje službenog automobila, službenog mobitela i računala, pri čemu takva prava lokalnih dužnosnika u vezi s obnašanjem dužnosti treba urediti zasebnim aktom jedinice.

Navedeno stajalište izraženo je i u presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Poslovni broj: Usoz-57/14-6 od 27. veljače 2015. godine⁷, te presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Poslovni broj: Usoz-58/14-5 od 27. studenoga 2015. godine⁸, koja je potvrđena Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-273/2016 od 17. travnja 2019. godine.

Iz presude Visokog upravnog suda od 27. studenoga 2015. proizlazi sljedeće: *“... Dakle, osobama koje profesionalno obavljaju dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovog zamjenika propadaju određena prava po osnovi obavljanja te dužnosti i to konkretno pravo na plaću i staž osiguranja. Što se tiče drugih prava iz rada osoba koje profesionalno obavljaju dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovog zamjenika, ta prava posebnim zakonima nisu propisana, a naročito je potrebno naglasiti da se ona ne mogu poistovjetiti s pravima službenika, a ni s pravima radnika iz radnog odnosa. U tom smislu na navedene lokalne dužnosnike ne mogu se primjenjivati pravila o trajanju radnog vremena, dnevnom odmoru, obvezi prisutnosti na radu, korištenju godišnjeg odmora, plaćenog i neplaćenog dopusta, te ostalim materijalnim pravima, kao ni stručnom usavršavanju, jer sama priroda dužnosti koju obnašaju ne može se poistovjetiti sa službeničkim i radnopravnim odnosom i fiksno određenim radnim vremenom. Stoga propisivanje primjene pravila i propisa koji vrijede za službenike i namještenike jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave je protivno smislu i sadržaju propisa kojim je uređen sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave. ... Naime, lokalni dužnosnici ne mogu ostvarivati druga materijalna prava (regres za korištenje godišnjeg odmora, pravo na novčanu pomoć, kolektivno osiguranje, jubilarnu nagradu, dar za djecu, božićnicu) s obzirom da to sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi mora biti zakonom propisano.”*

Također, treba istaknuti da općinskom načelniku, gradonačelniku, županu i njihovim zamjenicima prava na temelju obavljanja dužnosti prestaju danom stupanja na dužnost novoga općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovog zamjenika, odnosno danom stupanja na snagu rješenja o imenovanju povjerenika Vlade Republike Hrvatske za obavljanje poslova iz nadležnosti općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana.

⁷ Narodne novine, broj 36/15

⁸ Narodne novine, broj 1/16

⁶ Narodne novine, broj 86/08, 61/11, 4/18, 96/18 i 112/19

4. Prava po prestanku profesionalnog obnašanja dužnosti

Dužnosnici, odnosno općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihovi zamjenici, 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 (članak 90.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi).

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.

Predmetno pravo ostvaruje se na vlastiti zahtjev lokalnog dužnosnika te započinje prvoga dana po prestanku profesionalnog obavljanja dužnosti. Zahtjev za ostvarivanje tog prava dužnosnik mora podnijeti najkasnije posljednjeg dana profesionalnog obavljanja dužnosti, ukoliko to ne učini, *ne može ostvariti navedeno pravo*.

Dakle, osobe odnosno općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihovi zamjenici koji su dužnost obavljali profesionalno, po prestanku profesionalnog obavljanja dužnosti ostvaruju:

- **Pravo na plaću za vrijeme od 6 mjeseci** (ili razmjerno vremenu u kojem su dužnost obavljali profesionalno) po prestanku profesionalnog obavljanja dužnosti,
- **Pravo na staž osiguranja za vrijeme od 6 mjeseci** (ili razmjerno vremenu u kojem su dužnost obavljali profesionalno) po prestanku profesionalnog obavljanja dužnosti,
- **Pravo rasporeda, odnosno povratka na rad** (ako je bio zaposlen na neodređeno vrijeme).

Naknada se isplaćuje na teret proračuna općine, grada, odnosno županije, a prije isteka utvrđenog roka, ostvarivanje navedenog prava prestaje na vlastiti zahtjev, zapošljavanjem, umirovljenjem ili izborom na drugu dužnost koju obavlja profesionalno.

Osobe, odnosno općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihovi zamjenici koji dužnost nisu obavljali profesionalno, već su dužnost obavljali volonterski, nemaju pravo na naknadu po prestanku obavljanja dužnosti.

Isto tako, 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 (članak 90.b Zakona).

Zakonom o obvezama i pravima državnih dužnosnika⁹, utvrđeno je 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.

Glede drugih *tijela* bitno je gdje je pojedinu dužnosnik bio zaposlen na neodređeno vrijeme prije izbora na dužnost, te će se na sva pitanja koja se odnose na sklapanje sporazuma i povratak na prethodno radno mjesto kao i način rješavanja njegovog radnopravnog statusa s prijašnjim poslodavcem, primijeniti propisi mjerodavni za pojedinu vrstu radnog odnosa, odnosno propisi kojima se uređuju radnopravna pitanja državnih službenika, lokalnih službenika, javnih službenika ili opći propisi o radu, kao i akti mjerodavni za status zaposlenih kod tog poslodavca. 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 se određuju uvjeti ostvarivanja navedenog prava.

Također je utvrđeno da *zahtjev za raspored, odnosno povratak na rad dužnosnik mora podnijeti najkasnije u roku od 15 dana od dana prestanka obnašanja dužnosti*, te da je 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 donošenja predmetnog zahtjeva donijeti odluku o rasporedu, odnosno povratku na rad dužnosnika.

Dakle, prava *lokalnih dužnosnika*, odnosno općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika koji su profesionalno obavljali dužnost propisana su prethodno navedenim zakonskim odredbama. Pri tome se ističe da su ta prava posljedica profesionalnog obavljanja dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika, a koja su prvenstveno regulirana odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koji za pitanje prava rasporeda odnosno povratka na rad

⁹ Narodne novine, broj 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, 102/14, 103/14, 3/15, 93/16, 44/17 i 66/19

upućuje na odgovarajuću primjenu zakona kojim se uređuju obveze i prava državnih dužnosnika. Odgovarajuća primjena zakona znači primijeniti zakon u specifičnim dijelovima i na određena pitanja koja nisu uređena sustavnim propisom.

5. Dvojbe iz prakse

U praksi se javlja niz pitanja vezanih uz ostvarivanje materijalnih i drugih prava lokalnih dužnosnika, pri čemu treba voditi računa da na dužnosnike koji su izabrani na mandat i dužnost obavljaju za vrijeme trajanja mandata, nisu primjenjiva sva pravila koja se odnose na službenike u lokalnoj i područnoj (regionalnoj), odnosno obnašanje dužnosti lokalnog dužnosnika ne može izjednačiti sa službeničkim radnim mjestom po bilo kojoj osnovi.

Pitanje prava lokalnog dužnosnika na naknadu putnih troškova

Zakonskim odredbama, kako Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, tako i Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, nije posebno uređeno pitanje materijalnih troškova lokalnih dužnosnika. Međutim, što se tiče pojedinih materijalnih prava dužnosnika, nesporno je da lokalni dužnosnici, osim zakonom utvrđenog prava na plaću i staž osiguranja, imaju pravo na naknadu stvarnih materijalnih troškova nastalih u vezi s obnašanjem dužnosti, što bi bili npr. putni i drugi troškovi nastali u vezi s obnašanjem dužnosti (troškovi prijevoza, dnevnica za službeno putovanje), kao i neka druga prava, npr. pravo na korištenje službenog računala, službenog mobitela, službenog automobila¹⁰. Stoga, ako dužnosnik koji dužnost obavlja profesionalno ima stvaran trošak prijevoza vezan uz obavljanje svoje dužnosti, u tom slučaju ima i pravo na naknadu takvog troška. Pri čemu je bitno da je uređivanje oblika i opsega konkretnog prava na naknadu troškova prijevoza pitanje iz samoupravnog djelokruga jedinice, koje ona samostalno uređuje zasebnim aktom.

Ističe se da se ne isključuje pravo na naknadu stvarno ostvarenih troškova ako su ti troškovi zaista nastali pri obavljanju dužnosti, na način kako to uredi sama jedinica, međutim, u skladu s poreznim i drugih propisa o kojima prilikom isplate takvih naknada tj. troškova treba voditi računa.

Pitanje prava lokalnog dužnosnika na topli obrok

Odredbom članka 90.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da 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 osiguranja, dok osobe koje dužnost obavljaju volonterski imaju pravo na naknadu za rad. Bitno je istaknuti da s obzirom da obnašanje dužnosti lokalnog dužnosnika nije isto što i rad na službeničkom radnom mjestu, u tom smislu, prava iz kolektivnih ugovora ne mogu se odnositi na dužnosnike, kao što se ni odredbe Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ne odnose, niti se mogu primjenjivati na dužnosnike, neovisno o tome obavljaju li dužnosnici svoju dužnost profesionalno ili volonterski. Također, lokalni dužnosnici niti se primaju i raspoređuju u službu rješenjem, niti sklapaju ugovor o radu, već obnašaju dužnost temeljem rezultata provedenih izbora.

Što se tiče isplate naknade troškova prehrane dužnosnicima koji svoju dužnost obavljaju bez zasnivanja radnog odnosa, odnosno obavljaju je volonterski, tijelo nadležno za nadzor lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrdilo je da relevantni zakonski propisi iz njegovog djelokruga ne sadrže odredbe o istome. No, s obzirom kako se isplata pojedinih materijalnih prava, odnosno dodataka po osnovi rada, pa tako i isplata novčane naknade za podmirenje troškova prehrane, vežu za postojanje radnog odnosa, to znači kako za vrijeme obavljanja dužnosti volonterski nema pravne osnove za isplaćivanje dodataka vezanih uz radni odnos te time i prava na topli obrok¹¹. S druge strane to bi značilo da oni dužnosnici koji svoju dužnost obavljaju profesionalno, odnosno uz zasnivanje radnog odnosa, ostvaruju pravo isplate novčane naknade za podmirenje troškova prehrane ako je to propisano općim aktom jedinice.

Nastavno, analogijom prava na dnevnicu na koju dužnosnik ima pravo, a koja je namijenjena za pokriće izdataka prehrane i prijevoza na službenom putovanju, 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 zlouporabe ostvarivanja predmetnog prava, primjerice na način da se to pravo ostvaruje kroz trošak reprezentacije ili da je topli obrok već osiguran u jedinici (organiziran u kantini jedinice, organizirana dostava hrane i sl.)¹².

Također, ističe se da su isplate materijalnih prava i drugih primitaka po osnovi radnog odnosa, pa tako i isplate novčane naknade za podmirenje troškova prehrane regulirani posebnim propisima te se ovdje skreće pozornost na porezni tretman naknade za topli obrok koji je reguliran posebnim propisima – Zakonom o porezu na dohodak¹³

¹⁰ Navedeni stav zauzelo je tadašnje Ministarstvo uprave u svojoj Uputi KLASA: 023-01/15-01/167, URBROJ: 515-02-02/1-15-1 od 10. lipnja 2015. godine, koju je dostavilo svim općinama, gradovima i županijama.

Stav iznesen u Uputi potvrđen je Presudom Visokog upravnog suda RH Poslovni broj: Usovz-58/14-5 od 27. studenoga 2015., a navedena Presuda potvrđena je Odlukom Ustavnog suda RH U-III-273/2016 od 17. travnja 2019.g.

¹¹ Mišljenje Ministarstva pravosuđa i uprave u predmetu KLASA: 024-04/23-01/10 od 10. ožujka 2023.

¹² Mišljenje Ministarstva pravosuđa i uprave u predmetu KLASA: 024-02/22-01/130 od 28. studenoga 2022.

¹³ Narodne novine, broj 115716, 106/18, 121/19, 32/20 i 138/20.

i Pravilnikom o porezu na dohodak¹⁴ (koji su u djelokrugu Ministarstva financija).

Pitanje prava lokalnog dužnosnika na naknadu školovanja i edukacija

Kao što je već navedeno prava iz kolektivnih ugovora ne mogu se odnositi na dužnosnike, kao što se ni odredbe Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ne odnose.

Što se tiče prava iz rada osoba koje profesionalno obavljaju dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovog zamjenika (lokalnih dužnosnika), ta prava posebnim zakonima nisu propisana, a naročito je važno još jednom naglasiti da se ona ne mogu poistovjetiti s pravima službenika, a ni s pravima radnika iz radnog odnosa zaposlenih po općim propisima o radu.

Također, 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, kao što je primjerice pravo na regres, jubilarna naknada, dodatak na plaću zbog stupnja obrazovanja (magisterij, doktorat), pravo na podmirenje troškova školovanja, edukacije radi stjecanja certifikata i sl. jer za obavljanje dužnosti lokalnih dužnosnika nisu propisani uvjeti vezani uz stupanj obrazovanja.

Vezano za poslove koje obavljaju izvršna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, zakon propisuje da izvršno tijelo, među ostalim, obavlja izvršne poslove, priprema prijedloge, izvršava i osigurava izvršavanje općih akata, usmjerava djelovanje upravnih tijela, upravlja imovinom jedinice te obavlja druge poslove utvrđene zakonom i statuom. Za obavljanje navedenih poslova zakon ne propisuje posebne uvjete u smislu minimuma stručne spremlje ili stupnja obrazovanja, kao niti postojanje posebnih vještina.

S obzirom da Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ne stavlja u djelokrug izvršnih tijela poslove za koje propisuje nužnost posjedovanja posebnih znanja i kvalifikacija, ne postoji niti razlog da lokalne jedinice snose trošak dodatne edukacije općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika¹⁵.

Stoga, vezano uz pitanje prava lokalnih dužnosnika na podmirenje troškova školovanja, studija, poslijediplomskog studija, edukacija i sl., iz proračuna jedinice, napominje se kako relevantni zakonski propisi ne sadrže odredbe o ostvarivanju navedenog prava, slijedom čega ne postoji osnova s koje bi lokalni dužnosnik ostvario spomenuto pravo¹⁶.

¹⁴ Narodne novine, broj 10/17, 128/17, 106/18, 1/19, 80/19, 1/20, 74/20, 138/20, 1/21, 102/22, 112/22, 156/22 i 1/23.

¹⁵ Mišljenje Ministarstva pravosuđa i uprave u predmetu KLASA: 040-06/23-01/234 od 21. ožujka 2023.

¹⁶ Izuzetak je kada se temelj za izobrazbu nalazi u zakonskim ili podzakonskim propisima, kao primjerice izobrazba iz područja fiskalne odgovornosti temeljem Uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila, Narodne novine, broj 95/19.

U navedenom slučaju bitno je voditi računa i o odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa¹⁷, budući su župani, gradonačelnici, općinski načelnici i njihovi zamjenici obveznici u smislu toga Zakona.

Pitanje prava na otpremninu, naknadu za slučaj rođenja djeteta, slučaj smrti člana obitelji

Vezano uz obavljanje dužnosti i ostvarivanje prava s osnove obavljanja dužnosti, lokalni dužnosnici ne mogu se promatrati u istom kontekstu kao i osobe koje su zaposlene sukladno općim propisima o radu. Stoga, što se tiče prava na otpremninu bitno je naglasiti da lokalni dužnosnici obnašaju dužnost koja ne prestaje u trenutku ispunjavanja uvjeta za starosnu mirovinu, odnosno, priznavanjem prava na mirovinu u skladu sa zakonom koji regulira mirovinsko osiguranje, već njihov mandat prestaje isključivo na jedan od načina propisanim Zakonom o lokalnim izborima. Iz navedenog slijedi da lokalni dužnosnik ne može ostvariti materijalna prava iz radnog odnosa kao što je pravno na otpremninu (u slučaju mirovine ili prestanka radnog odnosa zbog ozljede na radu ili profesionalne bolesti). Pri tome, prava po prestanku profesionalnog obnašanja dužnosti koja ostvaruje lokalni dužnosnik po prestanku dužnosti propisana su člankom 90.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Što se tiče pomoći u slučaju rođenja djeteta te pomoći u slučaju smrti člana obitelji, potrebno je istaknuti da se radi o sporadičnim slučajevima, odnosno situacijama koje nemaju trajni karakter već se mogu, ali i ne moraju ostvariti tijekom mandata lokalnog dužnosnika.

U tom smislu se ne može govoriti o pravima, već eventualnim „izrazima solidarnosti“ koji se mogu temeljiti na odluci predstavničkog tijela jedinice. Naime, radi se o potporama koje jedinica samostalno utvrđuje i propisuje svojim općim aktom, a ne o pravima koja bi proizlazila iz zakonskih odredbi¹⁸.

Pitanje naknade za sudjelovanje na sjednici predstavničkog tijela

Članak 31.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da se naknada može odrediti za rad u predstavničkom tijelu i radnim tijelima predstavničkog tijela, a određuje se u netoiznosu po članu predstavničkog tijela tako da ukupna godišnja netonaknada po članu predstavničkog tijela ne smije iznositi više od iznosa propisanih tim člankom (ovisno o broju stanovnika jedinice). Dakle, članovi predstavničkog tijela ostvaruju pravo na naknadu, a čiji iznos i način isplate određuje predstavničko tijelo svojim općim aktom te se pravo na naknadu za sudjelovanje na sjednicama predstavničkog tijela može propisati samo i isključivo za članove tog tijela.

¹⁷ Narodne novine, broj 143/21

¹⁸ Mišljenje Ministarstva pravosuđa i uprave u predmetu KLASA: 024-02/22-01/130 od 28. studenoga 2022.

Lokalni dužnosnici prisustvuju sjednicama predstavničkog tijela, međutim, ne ostvaruju pravo na naknadu za prisutnost na sjednicama predstavničkog tijela jedinice. Naime, zakonske odredbe ne propisuju pravo na ostvarenje naknade izvršnog tijela i njegovog zamjenika za nazočnost sjednicama predstavničkog tijela, kao niti radnih tijela predstavničkog tijela.

Pitanje načina reguliranja materijalnih prava lokalnih dužnosnika

Člankom 3. Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da osnovicu i koeficijente za obračun plaće župana, gradonačelnika i općinskih načelnika te njihovih zamjenika određuje odlukom predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj obnašaju dužnost, na prijedlog župana, gradonačelnika, odnosno općinskog načelnika. Navedeno znači da osnovicu i koeficijente za obračun plaće župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika određuje odlukom predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj obnašaju dužnost, na prijedlog župana, gradonačelnika, odnosno općinskog načelnika.

Što se tiče pojedinih drugih materijalnih prava dužnosnika (primjerice troškovi prijevoza), uređivanje oblika i opsega konkretnog materijalnog prava pitanje je iz samoupravnog djelokruga jedinice, koje ona samostalno uređuje zasebnim aktom. Međutim, isto tako moguće je pojedina materijalna prava dužnosnika urediti i istim aktom kojim je uređeno pravo na plaću istih.

Pitanje radnog vremena i godišnjeg odmora lokalnih dužnosnika

U odnosu na prava lokalnih dužnosnika na korištenje godišnjeg odmora, bitno je istaknuti da pravo na godišnji odmor imaju službenici upravnih tijela, kojima se za korištenje godišnjeg odmora izdaje rješenje pod propisanim uvjetima, za razliku od lokalnih dužnosnika kojima pravo na godišnji odmor ne proizlazi iz odredbi važećih propisa, a zbog prirode obnašanja dužnosti koja nije vezana uz rad u određenom radnom vremenu isto pravo ne može se temeljiti ni na tom osnovu. Isto tako, radno vrijeme lokalnih dužnosnika nije nadzirano kao radno vrijeme službenika i namještenika, niti dužnosnik podliježe obvezi prisutnosti na radu u točno određenom radnom vremenu, kao ni obvezi obavještavanja i opravdavanja svog izostanka s rada. To, međutim, ne znači da dužnosnik nema pravo na odsutnost radi odlaska na godišnji odmor u vrijeme dok obnaša dužnost, ali nije dužan opravdavati svoju odsutnost niti mu se izdaje rješenje o pravu na godišnji odmor (kao službeniku), a za vrijeme odsutnosti ostvaruje pravo na svoju plaću¹⁹. S druge strane, lokalni dužnosnici nemaju

pravo na naknadu za neiskorišteni godišnji odmor ni po kojoj osnovi. Isto se odnosi i na plaćeni i neplaćeni dopust, regres, jubilarnu nagradu, otpremninu.

Kumulativno ostvarivanja prava po prestanku profesionalnog obnašanja dužnosti

Odredbom članka 90.a stavka 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 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 (odnosno ako su dužnost obavljale manje od 6 mjeseci tada razmjerno dužini obavljanja dužnosti). Pri tome, navedeno pravo prestaje prije isteka tog roka u situacijama utvrđenim Zakonom, među kojima je i zaposlenje. Nadalje, člankom 90.b istog Zakona 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. Stoga, što se tiče korištenja prava na naknadu i staž osiguranja te zatim i povratka na rad, ističe se 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 primiti naknada, prestaje zaposlenjem²⁰.

Smisao odredbe članka 90.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 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.

S tim u vezi i Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa u svojim odlukama zauzelo istovjetan stav. Povjerenstvo je mišljenja kako „*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*“.

Ovakav stav potvrđen je i Presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Poslovni broj: Usž-1623/19-3 iz koje proizlazi nemogućnost kumulativnog ostvarivanja navedenih prava.

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.

Također, ukazano je na analogiju u odnosu na prava pojedinih državnih dužnosnika koji profesionalno obavljaju svoju dužnost, a kojima se također ne izdaju rješenja o korištenju godišnjeg odmora, a kamoli isplaćuje naknada za neiskorišteni godišnji odmor, regres, dodaci na plaću, jubilarna naknada ili nešto slično.

²⁰ Navedeni stav zauzelo je Ministarstvo pravosuđa i uprave u predmetu KLASA: 023-01/21-01/293 od 4. lipnja 2021.

¹⁹ Navedeno stajalište izraženo je i u presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Poslovni broj: Usoz-58/14-5 i Uputi tadašnjeg Ministarstva uprave KLASA: 023-01/15-01/167, URBROJ: 515-02-02/1-15-1 od 10. lipnja 2015.