

# *Radnopravni status lokalnih dužnosnika*

*Alen Rajko*\*

Radnopravni status općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika uređen je tek djelomice, nesusstavno, segmentarnim normiranjem u više posebnih propisa. U radu su analizirane radnopravno relevantne odredbe zakona koji uređuju lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, sprječavanje sukoba interesa, neposredni izbor lokalnih dužnosnika, postupak primopredaje vlasti te plaće i naknade za rad u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Razmotrena je i supsidijarna primjena odredbi Zakona o radu na prava lokalnih dužnosnika i postupak donošenja pojedinačnih rješenja o utvrđivanju tih prava. Predloženi su glavni kratkoročni i dugoročni pravci unapređenja regulacije.

*Ključne riječi:* lokalni dužnosnici (općinski načelnici, gradonačelnici, župani te njihovi zamjenici), prava iz radnog odnosa, lokalna i područna (regionalna) samouprava

## 1. Uvod

Stupanje na snagu Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZP; NN 28/10, na snazi od 11. ožujka 2010.) ponovo

---

\* Dr. sc. Alen Rajko, pročelnik Službe za upravni razvitak Grada Opatije (head of the Administrative Development Office, Town of Opatija, Croatia)

je aktualiziralo pitanje prava općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika (lokalni dužnosnici) iz tzv. radnog odnosa – kako materijalnog sadržaja tih prava tako i postupka njihova lokalnog reguliranja odnosno pojedinačnog utvrđivanja. Na to se nadovezuje i materija srodnih prava koja pripadaju lokalnim dužnosnicima<sup>1</sup> vezano uz obavljanje dužnosti bez zasnivanja radnog odnosa.

Riječ je o području koje je uređeno tek djelomice, nesustavno, segmentarnim normiranjem u više posebnih propisa. K tome, prisutna je i dvojba treba li uopće profesionalno obavljanje političkih dužnosti biti u režimu radnog odnosa.

## 2. Opći pravni okvir

Polazeći od specijalne prema generalnoj regulaciji, radnopravni položaj lokalnih dužnosnika primarno je uređen posebnom legislativom na području političkog sustava, prije svega odredbama:

- Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLPS; NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09),
- Zakona o Gradu Zagrebu (ZGZ; NN 62/01, 125/08 i 36/09),
- Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (ZSSI; NN 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08 i 38/09),
- Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba (Zakon o izborima; NN 109/07),
- Zakona o postupku primopredaje vlasti (ZPPV; 94/04 i 17/07).

U okviru posebnog zakonodavstva, potrebno je pridodati odredbe ZP-a. Prema čl. 1. Zakona o radu (ZOR; NN 149/09), ZOR-om se uređuju radni odnosi u Republici Hrvatskoj, ako drugim zakonom ili međunarodnim ugovorom nije drukčije određeno. Stoga se odredbe ZOR-a podredno primjenjuju i na lokalne dužnosnike koji dužnost obavljaju profesionalno.

Pravilnici o radu, drugi lokalni opći akti i/ili kolektivni ugovori koji su na snazi u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na lokalne dužnosnike primjenjuju se:

---

<sup>1</sup> Pitanja analizirana u ovom radu u znatnoj su mjeri primjenjiva i na radnopravni položaj državnih dužnosnika.

- a) izravno, na temelju odredbe pravilnika o radu i drugih lokalnih općih akata odnosno uglavka kolektivnog ugovora kojim je određen njegov personalni obuhvat, ili
- b) neizravno, ako drugi lokalni opći akt upućuje na primjenu pravilnika o radu odnosno kolektivnog ugovora koji obuhvaća npr. službenike i namještenike odnosno lokalne jedinice i na lokalne dužnosnike.

U oba slučaja, na radne odnose lokalnih dužnosnika ne mogu se odnositi odredbe pravilnika o radu ni kolektivnog ugovora vezano uz pitanja koja su drukčije uređena kogentnim odredbama posebnih zakona.

Dakle, u dijelu koji nije drukčije uređen odredbama specijalnog zakonodavstva:

- a) lokalnim dužnosnicima pripadaju prava normirana odredbama ZOR-a,
- b) lokalnim dužnosnicima mogu pripadati i dodatna prava, sadržana u pravilniku o radu, drugome lokalnom općem aktu i/ili kolektivnom ugovoru, koji se izravno ili neizravno primjenjuje na određenog dužnosnika.

Odredbe posebnih propisa ne sadržavaju izričito isključenje pojedinih odredbi ZOR-a, već se do odgovora na pitanje koje se norme ZOR-a (ne) primjenjuju na lokalne dužnosnike dolazi pravnom interpretacijom.

Profesionalno obavljanje dužnosti lokalnih dužnosnika potrebno je promatrati kao rad na određeno vrijeme *sui generis*.<sup>2</sup>

Propuštena je prilika da se u okviru nedavnog donošenja novog ZOR-a (na snazi je od 1. siječnja 2010.) među norme o personalnim ograničenjima primjene pojedinih odredbi ZOR-a među posebno određene članove rukovodećeg osoblja uvrste i politički dužnosnici (v. čl. 3/3. ZOR-a).

---

<sup>2</sup> Spomenuta posebnost radnog odnosa lokalnih dužnosnika na određeno vrijeme ponajprije se očituje u isključenju primjene odredbi ZOR-a u dijelu materije koja je uređena posebnim propisima. Primjerice, specijalne odredbe o četverogodišnjem trajanju mandata lokalnog dužnosnika isključuju primjenu odredbe čl. 10. st. 2. i 5. ZOR-a, kojima je trajanje rada na određeno vrijeme ograničeno na tri godine, uz presumpciju prelaska u režim rada na neodređeno vrijeme u slučaju sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme protivno odredbama ZOR-a.

### 3. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Za radnopravni položaj lokalnih dužnosnika direktno ili indirektno relevantne su ponajprije sljedeće odredbe ZLPS-a:

- čl. 39. – politički status općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana (izvršni čelnik) kao izvršnog tijela jedinice,
- čl. 40. – u pogledu izbora lokalnih dužnosnika, upućivanje na posebni zakon,
- čl. 40.a – prestanak mandata lokalnog dužnosnika po sili zakona,
- čl. 40.b. i čl. 40.c. – razrješenje lokalnog dužnosnika,
- čl. 41. – broj zamjenika izvršnog čelnika te odredbe o dopunskim izborima u jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici nacionalnih manjina odnosno pripadnici hrvatskog naroda imaju pravo na razmjernu zastupljenost,
- čl. 43. – zamjenjivanje izvršnog čelnika te povjeravanje određenih poslova iz djelokruga izvršnog čelnika njegovu zamjeniku,
- čl. 90. – pravo dužnosnika u režimu fakultativne profesionalnosti da odaberu način obavljanja dužnosti, pravo na plaću, na naknadu plaće, »kao i na druga prava iz rada«, pravo na plaće i staž osiguranja za vrijeme 180 dana od prestanku profesionalnog obavljanja dužnosti, a u pogledu osnovnih mjerila za određivanje plaće i naknade za rad – upućivanje na posebni zakon,
- čl. 91. – dan prestanka prava koja na temelju obavljanja dužnosti pripadaju predsjednicima i ostalim izabranim dužnosnicima predstavničkog tijela,
- čl. 92. – dan prestanka prava koja na temelju obavljanja dužnosti pripadaju lokalnim dužnosnicima.

### 4. Zakon o Gradu Zagrebu

Odredbama ZGZ-a: u pogledu izbora lokalnih dužnosnika upućuje se na posebni zakon (čl. 7.); propisan je broj zamjenika gradonačelnika te obveza određivanja zamjenika koji zamjenjuje duže odsutnog gradonačelnika (čl. 9.); u pogledu ostvarivanja prava profesionalnih dužnosnika na plaću i na ostala prava iz rada upućuje se na odredbe zakona kojim se uređuje

lokalna i područna (regionalna) samouprava (čl. 12.), uz općenito upućivanje na supsidijarnu primjenu ZLPS-a (čl. 27.).

## 5. Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti

Za temu rada važne su sljedeće odredbe ZSSI:

- čl. 6. t. d) – zabrana primanja dodatne naknade za poslove obavljanja javnih dužnosti,
- čl. 9. – profesionalni dužnosnici ne smiju primati drugu plaću, osim ako obavljaju dužnost dopuštenu odredbama ZSSI,
- čl. 10. – zabrana prihvaćanja druge javne dužnosti bez suglasnosti tijela koje je imenovalo dužnosnika, dopuštenost obavljanja druge djelatnosti uz naknadu ako to nije u suprotnosti s obnašanjem javne dužnosti, dopuštenost stjecanja prihoda na osnovi autorskih, patentnih i sličnih prava intelektualnoga i industrijskog vlasništva,<sup>3</sup>
- čl. 11. – ograničenja članstva u trgovačkim društvima, upravama i nadzornim odborima trgovačkih društava,
- čl. 12. – obveza prijave Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa svakog prihoda izvan redovite plaće i redovitih prihoda na koje imaju pravo i o kojima su izvijestili Povjerenstvo sukladno čl. 7. ZSSI,
- čl. 13. – zabrana primanja naknada od stranih država, stranih i međunarodnih organizacija ili međunarodnih udruženja, osim naknade troškova i prihoda iz čl. 10. i čl. 12. ZSSI,
- čl. 15. – trajanje obveza propisanih odredbama ZSSI,
- čl. 16.-18. – Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa,
- čl. 19. – sankcije za kršenje odredbi ZSSI.

---

<sup>3</sup> Prihode na osnovama iz čl. 10. st. 1.–3. ZSSI dužnosnik je obavezan prijaviti Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa.

## 6. Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba

Zakonom o izborima između ostalog propisana su sljedeća pitanja:

- pasivno biračko pravo (čl. 4.),
- termin završetka mandata lokalnog dužnosnika (čl. 5.),
- u pogledu prestanka mandata prije njegova isteka upućuje se na odredbe zakona koji uređuju lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (čl. 7.),
- položaj zamjenika izvršnog čelnika kada izvršnom čelniku mandat prestane prije isteka (čl. 8.),
- nespojivost funkcija (čl. 9.),
- zabrana kandidiranja djelatnih vojnih osoba te službenika i namještenika u Oružanim snagama Republike Hrvatske za dužnost izvršnog čelnika odnosno zamjenika izvršnog čelnika (čl. 11.).

## 7. Zakon o postupku primopredaje vlasti

ZPPV-om propisana je obveza lokalnih dužnosnika da na raspolaganje stave članstvo u skupštinama i nadzornim odborima trgovačkih društava za koja je predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrdilo da su od posebnog interesa za tu jedinicu, u roku od 15 dana od dana stupanja izvršnog čelnika na dužnost (čl. 10.d.).

Odredbe ZPPV-a (čl. 1.) za ovo razmatranje relevantne su i u pogledu dvojbi o danu početka odnosno prestanka obavljanja dužnosti lokalnih dužnosnika, što je neprecizno i neujednačeno uređeno u trima zakonima – osim ZPPV-a, riječ je o ZLPS-u te Zakonu o izborima.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Opširnije o spomenutim dvojbama v. u: Rajko, Alen, Implikacije završne odredbe novele Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Hrvatska javna uprava*, br. 1/08, str. 63–70.

## 8. Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

U odnosu na lokalne dužnosnike, odredbama ZP-a:

- propisana su osnovna mjerila za određivanje njihove plaće (umnožak koeficijenta i osnovice za obračun plaće, uvećan 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža, ukupno najviše 20% – čl. 2.),
- propisano je da koeficijent i osnovicu odlukom određuje predstavničko tijelo jedinice, na prijedlog izvršnog čelnika (tzv. »vezano odlučivanje« – čl. 3.),
- određen je najveći dopušteni iznos umnoška koeficijenta i osnovice, prema kriterijima statusa jedinice i broja stanovnika (čl. 4.),
- određen je gornji limit koeficijenta zamjenika izvršnog čelnika (čl. 5.),
- određen je gornji limit naknade za rad lokalnog dužnosnika koji dužnost obavlja bez zasnivanja radnog odnosa te propisano da odluku o naknadi donosi predstavničko tijelo, koje pritom – za razliku od određivanja koeficijenta i osnovice za obračun plaće dužnosnika – nije vezano prijedlogom izvršnog čelnika (čl. 6.),
- propisano je da pojedinačna rješenja o plaći odnosno naknadi za rad lokalnih dužnosnika donosi pročelnik upravnog tijela nadležnog za kadrovske poslove u odnosnoj jedinici te da protiv tih rješenja žalba nije dopuštena (čl. 7.),
- neizravno je određen donji limit umnoška koeficijenta i osnovice za obračun plaće izvršnog čelnika (umnožak koeficijenta i osnovice za obračun plaće pročelnika upravnog tijela – čl. 11.),
- indirektno je isključena mogućnost isplate dodatka za uspješnost u radu (tzv. stimulacije) lokalnim dužnosnicima (čl. 13.),
- određena su dodatna ograničenja plaća lokalnih dužnosnika u jedinicama koje u većoj mjeri ovise o državnoj financijskoj potpori (čl. 15.),
- uređeni su rokovi za donošenja općih i pojedinačnih akata o plaćama i naknadama lokalnih dužnosnika u okviru provedbe ZP-a, kao i njihove plaće u prijelaznom razdoblju (čl. 19. i čl. 21.).

Međutim, propuštena je prilika da u okviru ZP-a budu, makar na općenit način, uređena i ostala prava lokalnih dužnosnika iz radnog odnosa.

## 9. Posebno zakonodavstvo – tablični sažetak radnopravno relevantnih odredbi

PROPIS	MATERIJA	
	Izravno reguliranje	Neizravno i upućujuće reguliranje
ZLPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– prestanak mandata po sili zakona</li> <li>– razrješenje</li> <li>– broj zamjenika izvršnog čelnika te dopunski izbori (razmjerna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina odnosno hrvatskog naroda)</li> <li>– zamjenjivanje izvršnog čelnika te povjeravanje određenih poslova zamjeniku izvršnog čelnika</li> <li>– odabir načina obavljanja dužnosti (kod fakultativne profesionalnosti)</li> <li>– pravo na plaću, naknadu plaće i na druga prava iz rada</li> <li>– prava nakon prestanka profesionalnog obavljanja dužnosti</li> <li>– dan prestanka prava utemeljenih na obavljanju dužnosti (zasebne odredbe za dužnosnike iz izvršne odnosno predstavničke vlasti)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– izbor</li> <li>– osnovna mjerila za određivanje plaće i naknade za rad</li> </ul>
ZGZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>– broj zamjenika gradonačelnika, određivanje zamjenika koji zamjenjuje duže odsutnoga gradonačelnika</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– izbor</li> <li>– plaća i druga prava</li> </ul>



PROPIS	MATERIJA	
	Izravno reguliranje	Neizravno i upućujuće reguliranje
ZSSI	– (ne)dopušteno prihvaćanje drugih dužnosti – (ne)dopuštena primanja (beriva)	
Zakon o izborima	– pasivno biračko pravo, nespojivost funkcija i zabrana kandidiranja – termin završetka mandata – položaj zamjenika izvršnog čelnika kada mandat izvršnog čelnika prestane prije isteka	– prestanak mandata prije njegova isteka
ZPPV	– dužnost stavljanja na raspolaganje članstva u skupštinama i nadzornim odborima trgovačkih društava	– termin početka i završetka mandata
ZP	– plaće i naknade za rad: osnovna mjerila za određivanje, gornji limiti, donji limit za izvršnog čelnika, opći i pojedinačni akti u okviru platnog sustava	– isključenje prava dužnosnika na isplatu stimulacije

## 10. Zakon o radu

Posebno zakonodavstvo ne isključuje primjenu odredba ZOR-a kojima je, u bitnome, uređena materija:

- a) evidencije o radnicima,
- b) zaštite života, zdravlja i privatnosti radnika,
- c) radnog vremena,
- d) odmora i dopusta (uključujući prekovremeni rad),
- e) naknade štete,

- f) sudske zaštite prava iz radnog odnosa, ali samo u pogledu odredba ZOR-a koje se supsidijarno primjenjuju na radni odnos lokalnog dužnosnika.

Interpretacijom odredba čl. 1. i čl. 3. ZSSI zaključuje se da u situacijama u kojima se lokalni dužnosnik pojavljuje kao radnik u sporu s poslodavcem, dužnosnik ne može istodobno zastupati lokalnu jedinicu u funkciji poslodavca niti bilo na koji način sudjelovati u vođenju tog postupka i odlučivanja o spornom pitanju.

## 11. Postupak odlučivanja o drugim pravima lokalnih dužnosnika iz radnog odnosa

Prema analogiji sa čl. 7. ZP-a, a vezano uz čl. 76/1. ZLPS-a, i o drugim pravima i obvezama lokalnih dužnosnika trebalo bi rješavati u okviru upravnog postupka, prvostupanjskim rješenjima koje donosi pročelnik upravnog tijela nadležnog za kadrovske poslove.

Međutim, analogija nije moguća kod isključivanja prava na žalbu (takvo ograničenje mora biti izrijekom zakonom propisano), pa se drugostupanjsko tijelo u stvarima vezanim uz druga prava i obveze lokalnih dužnosnika određuje u skladu s odredbama čl. 76/3. ZLPS-a.

Općenito, dvojbeno je propisivanje jednostupanjskoga upravnog postupka,<sup>5</sup> pa tako i u čl. 7. ZP-a nije bilo nužno propisati da protiv rješenja o visini plaće/naknade lokalnih dužnosnika žalba nije dopuštena.

## 12. Zaključak

U materiji koja nije drukčije uređena odredbama posebnih zakona na radne odnose profesionalnih lokalnih dužnosnika podredno se primjenjuju odredbe ZOR-a.

<sup>5</sup> Pravo na žalbu zajamčeno je u čl. 18. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 44/01 – pročišćeni tekst i 55/01 – ispr.), a propisano je i u čl. 12/1. te čl. 105. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09). Navedena norma ZP-a ne upućuje na »iznimnost« potrebnu za odstupanje od općeg načela prava na žalbu.

Takva je normativna situacija problematična, kako suštinski, zbog specifične naravi političkih dužnosti, bitno različite od »klasičnoga« radnog odnosa, tako i pravno-provedbeno, jer je potreba komplicirane interpretacije, koja obuhvaća niz propisa, rizična sa stajališta pravne sigurnosti.<sup>6</sup>

Cjelovitija i dugoročnija normativna solucija na »personalnome« javno-pravnom području obuhvatila bi donošenje triju zakonika:

1. službeničkoga, zajedničkog za državnu i lokalnu službu, s obzirom na to da bi posebnosti koje je potrebno urediti specijalno za pojedini službenički korpus zauzele manji dio takvog propisa,
2. dužnosničkog, koji bi objedinio regulaciju obveza i prava dužnosnika, sprečavanja sukoba interesa u obavljanju dužnosti te druga povezana pitanja,
3. izbornog, kojim bi u jednom propisu ujednačeno i pregledno bile uređene sve vrste izbornih procesa.

Međutim, uzevši u obzir aktualnu pravno-političku realnost, bitan iskorak bilo bi i preciznije reguliranje radnopravnog statusa lokalnih dužnosnika. Pritom smatram da – barem u razdoblju do cjelovitog normiranja dužnosničke materije – ne bi bilo svrhovito uvoditi posve novu vrstu radnopravnog statusa, različitu od radnog odnosa. Zasad bi bilo prikladnije (primjere u okviru ZLPS-a, eventualno ZP-a) izrijekom propisati:

- a) koje se odredbe (odnosno skupine odredba) ZOR-a podredno primjenjuju na lokalne dužnosnike,<sup>7</sup>
- b) za koja je radnopravna pitanja dopušteno lokalno propisati/ugovoriti da se na lokalne dužnosnike primjenjuju odredbe pravilnika o radu odnosno kolektivnog ugovora kojima su uređena prava službenika i namještenika,
- c) ovlast za donošenje svih pojedinačnih rješenja o pravima lokalnih dužnosnika iz radnog odnosa, i to u dvostupanjskome upravnom postupku.

Ujedno se predlaže da se podredna primjena radnopravnih normi navedenih pod a) i b) na lokalne dužnosnike ograniči na nematerijalna prava

<sup>6</sup> U praksi se osobito zahtjevnom, među inim, pokazuje interpretacija općenitih odredbi ZSSI o nedopuštenim primanjima.

<sup>7</sup> Sukladno čl. 1. ZOR-a, takva odredba posebnog zakona isključila bi opću supsidijarnu primjenu odredba ZOR-a na radne odnose lokalnih dužnosnika.

(poput odmora i dopusta), a isključe prava na razna beriva imanentna radnicima, službenicima i namještenicima (npr. dodaci na plaću za prekovremeni rad, rad nedjeljom te po drugim osnovama, jubilarne nagrade i sl.).<sup>8</sup>

## LOCAL OFFICIALS IN LABOUR LEGISLATION

### Summary

*Labour legislation has regulated the status of municipal mayors, town mayors, county governors and their deputies partially, haphazardly, and by segmented regulation in several separate pieces of legislation. Labour-related provisions of the laws regulating local and regional self-government are analysed, together with the prevention of conflict of interest, direct election of local functionaries, transfer of power, and salaries and bonuses in local and regional self-government. Subsidiary implementation of the provisions of the Labour Act on the rights of local functionaries is also discussed, as well as the procedure for passing individual decisions on those rights. The main short-term and long-term ideas for regulation improvement are suggested.*

*Key words: local functionaries (municipal mayors, town mayors, county governors and their deputies), labour rights, local and regional self-government*

<sup>8</sup> Lokalno propisivanje odnosno ugovaranje prava dužnosnika na posebna materijalna prava primjereno je samo kod jednokratne pomoći u slučaju nepredviđenih situacija, poput smrti člana obitelji, troškova liječenja i sl.