

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

*Sanda Pipunić**

Prikazuju se najvažniji instituti i odredbe novog Zakona koji uređuje službeničke odnose u lokalnoj i regionalnoj samoupravi: opće odredbe, odlučivanje o pravima i obvezama, prijam u službu (plan prijma, uvjeti i zapreke za prijam, javni natječaj, rješenje o prijmu), probni rad, prijam na određeno vrijeme, sukob interesa, povrede službene dužnosti (tijela za vođenje postupka, postupak, povrede i kazne), klasifikacijski i platni sustav, stručno osposobljavanje i usavršavanje, ocjenjivanje, premještaji (po potrebi službe, po zamolbi službenika), napredovanje, raspolaganje, prestanak službe, upravni i inspekcijski nadzor, kaznene odredbe, prijelazni režim.

Ključne riječi: lokalni službenici – Hrvatska, službeničko pravo, službenički sustav, jedinice lokalne i područne (regionalne samouprave)

* Sanda Pipunić, načelnica Odjela za pravna pitanja službeničkog sustava Središnjeg državnog ureda za upravu (head of the Department for Legal Issues of Civil Service System, Central State Office for Administration of the Republic of Croatia)

1. Opće odredbe**

Odredbama ovoga zakona (ZSNLRS) izrijekom se uređuje prijam u službu te prava, obveze i odgovornosti službenika u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i druga pitanja od značenja za ostvarivanje prava i obveza službenika. Te odredbe primjenjuju se i na namještenike, jer je u čl. 116. Zakona (propisi koji se primjenjuju na namještenike) navedeno da se na prijam, prava, obveze i odgovornosti namještenika odgovarajuće primjenjuju njegove odredbe o prijmu, pravima, obvezama i odgovornosti službenika, osim odredaba o vježbeničkom stažu i obvezi polaganja državnog stručnog ispita te odredaba o raspolaganju.

No, prava, obveze i odgovornosti službenika i namještenika u upravnim tijelima lokalnih jedinica mogu se urediti i drugim (posebnim) zakonom i na temelju zakona donesenim propisima te kolektivnim ugovorom, dok se primjena općih propisa o radu (Zakona o radu, ZR) predviđa supsidijarno, samo za pitanja koja nisu uređena navedenim propisima odnosno kolektivnim ugovorom.

Za položaj službenika i namještenika u lokalnoj samoupravi važan je još jedan pravni akt – pravilnik o unutarnjem redu, koji donosi lokalni izvršni čelnik, tj. općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan (posebno za svako upravno tijelo ili kao zajednički pravilnik za više upravnih tijela lokalne jedinice). Pravilnikom o unutarnjem redu utvrđuju se: unutarnje ustrojstvo upravnih tijela, nazivi i opisi poslova radnih mjesta, stručni i drugi uvjeti za raspored na radna mjesta, broj izvršitelja i druga pitanja od značenja za rad upravnih tijela u skladu sa statutom i općim aktima lokalne jedinice.

2. Odlučivanje o pravima i obvezama

O prijmu u službu, rasporedu na radno mjesto te o drugim pravima i obvezama službenika kao i o prestanku službe odlučuje rješenjem pročelnik upravnog tijela ili osoba koju on za to pisano ovlasti. Protiv rješenja pročel-

** Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi donesen je 15. srpnja 2008., a objavljen u *Narodnim novinama* br. 86/2008. Stupio je na snagu 31. srpnja 2008.

nika može se izjaviti žalba lokalnom izvršnom čelniku, u roku 15 dana od dana dostave rješenja, ako Zakonom nije drukčije određeno. On je dužan odlučiti o žalbi u roku 30 dana od primitka žalbe. Rješenje o žalbi je konačno.

O imenovanju i razrješenju pročelnika upravnog tijela te o drugim pravima i obvezama pročelnika odlučuje rješenjem lokalni izvršni čelnik. Protiv tih rješenja žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor.

Navedena rješenja jesu upravni akti pa se na njih primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku (ZUP) i Zakona o upravnim sporovima (ZUS), ako ovim zakonom nije drukčije propisano.

3. Prijam u službu

Zakon uvjetuje prijam u službu sljedećim pretpostavkama:

- da postoji slobodno radno mjesto utvrđeno pravilnikom o unutarnjem redu (čl. 4/1.),
- da su osigurana sredstva u proračunu lokalne jedinice (čl. 19/3.),
- da je popunjavanje radnog mjesta predviđeno planom prijama u službu, osim u slučaju potrebe prijama na određeno vrijeme i popune radnog mjesta koje je ostalo upražnjeno nakon donošenja plana za tekuću godinu (čl. 8.).

U slučaju prijama u službu bez ispunjenja navedenih pretpostavki, pročelnik upravnog tijela, odnosno osoba ovlaštena za donošenje rješenja sukladno odredbama čl. 5., odgovoran je za prekršaj iz čl. 121/1. t. 1., 2. i 5. i kaznit će se novčanom kaznom od 5.000 do 10.000 kuna.

3.1. Plan prijama u službu

Prijam u službu na neodređeno vrijeme Zakon uvjetuje donošenjem plana prijama. Njime se utvrđuje stvarno stanje popunjenosti radnih mjesta u upravnim tijelima lokalne jedinice, potreban broj službenika i namještenika na neodređeno vrijeme za razdoblje za koje se plan donosi i planira se broj vještbenika odgovarajuće stručne spreme i struke, utvrđuje se popunjenost radnih mjesta u upravnim tijelima pripadnicima nacionalnih manjina i planira zapošljavanje potrebnog broja pripadnika nacionalnih manjina radi ostvarivanja zastupljenosti sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacio-

nalnih manjina i zakonu kojim se uređuje sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave (čl. 9.–11.).

3.2. Uvjeti za prijam u službu

Pored općih uvjeta za prijam u službu (punoljetnost, hrvatsko državljanstvo i zdravstvena sposobnost za obavljanje poslova radnog mjesta na koje se osoba prima), zakonom, propisom donesenim na temelju zakona ili pravilnikom o unutarnjem redu propisuju se posebni uvjeti za prijam u službu i raspored na radno mjesto (određena stručna sprema i struka, radno iskustvo na odgovarajućim poslovima, položen državni stručni ispit, znanje određenog stranog jezika, posebna znanja, sposobnosti i vještine, posebna zdravstvena sposobnost i dr.).¹

3.3. Zapreke za prijam u službu

U službu ne može biti primljena osoba protiv koje se vodi kazneni postupak ili koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo iz čl. 15. Zakona (neovisno o propisanoj ili izrečenoj kazni). Navedene zapreke ne odnose se na osobu kod koje je nastupila rehabilitacija u skladu s posebnim zakonom.

Prema čl. 16. u službu ne može biti primljena osoba kojoj je prestala služba u upravnom tijelu lokalne jedinice zbog teške povrede službene dužnosti ili zbog toga što nije zadovoljila na probnom radu (u razdoblju od četiri godine od prestanka službe).

3.4. Javni natječaj

Slobodna radna mjesta u upravnim tijelima lokalne jedinice popunjavaju se putem javnog natječaja, koji se obvezno objavljuje u *Narodnim novinama*, a može se objaviti i u dnevnom ili tjednom tisku.

Natječaj se ne provodi:

- kod prijma u službu na određeno vrijeme, osim kod prijma vježbenika,

¹ V. prekršaj iz čl. 121/1. t. 6. Zakona – ako se rasporedi službenika ili namještenika na radno mjesto za koje ne ispunjava propisane uvjete.

- kod zadržavanja u službi vježbenika koji je položio državni stručni ispit,
- kod prijma u službu osobe koja je na temelju ugovora o stipendiranju ili školovanju u obvezi raditi određeno vrijeme u službi u upravnom tijelu lokalne jedinice,
- u slučaju prijma u službu osobe zaposlene u državnom tijelu, pravnoj osobi s javnim ovlastima ili upravnom tijelu iste ili druge lokalne jedinice, na temelju pisanog sporazuma između pročelnika upravnog tijela u koje se osoba prima u službu i pročelnika upravnog tijela odnosno čelnika državnog tijela ili ovlaštenog predstavnika pravne osobe u kojoj je osoba dotad radila, uz njezin prethodni pristanak, ako Zakonom nije drukčije propisano.

Natječaj za prijam u službu raspisuje pročelnik upravnog tijela, a natječaj za imenovanje pročelnika upravnog tijela raspisuje lokalni izvršni čelnik. Rok za podnošenje prijave na natječaj ne smije biti kraći od osam niti duži od 15 dana od dana objave natječaja u *Narodnim novinama*. Natječaj za prijam u službu provodi povjerenstvo koje imenuje pročelnik upravnog tijela, odnosno (kod imenovanja pročelnika) lokalni izvršni čelnik.

Izbor kandidata za prijam u službu odnosno imenovanje pročelnika obavlja se na temelju rezultata ostvarenih na prethodnoj provjeri znanja i sposobnosti kandidata. Takvim rješenjem postupci svakako postaju objektivniji, nearbitrarni i time utemeljeni na izboru u skladu s vrednovanjem stvarnih kvaliteta kandidata. Prethodna provjera znanja i sposobnosti kandidata obavlja se pisanim testiranjem i intervjuom, a po potrebi i provjerom praktičnog rada na određenim poslovima. Način i sadržaj testiranja i intervjua nije propisan Zakonom, već je povjerenstvu ostavljena mogućnost izbora najprimjerenijeg oblika utvrđivanja znanja i sposobnosti kandidata.

Nakon prethodne provjere znanja i sposobnosti kandidata, povjerenstvo za provedbu natječaja utvrđuje rang-listu kandidata prema ukupnom broju ostvarenih bodova te je, uz izvješće o provedenom postupku, dostavlja pročelniku upravnog tijela odnosno kod natječaja za imenovanje pročelnika dostavlja je lokalnom izvršnom čelniku.

3.5. Rješenje za izabranog kandidata

Za izabranog kandidata donosi se rješenje o prijmu u službu, a kod natječaja za imenovanje pročelnika upravnog tijela donosi se rješenje o imenovanju. U rješenju o prijmu u službu obvezno se navode podaci o kandidatu

koji se prima u službu (ime i prezime, stručna sprema i struka, ukupni radni staž, radni staž u struci), radno mjesto na koje se prima, vrijeme trajanja službe, trajanje probnog rada, podatak o položenom državnom stručnom ispitu odnosno roku za polaganje državnoga stručnog ispita ako ispit nije položen. Na sadržaj rješenja o imenovanju pročelnika upravnog tijela odgovarajuće se primjenjuju odredbe o sadržaju rješenja o prijmu u službu i rješenja o rasporedu na radno mjesto, dakle, pored podataka iz rješenja o prijmu u službu,² treba navesti i datum početka rada te podatke o plaći.

Nakon raspisanog natječaja ne mora se izvršiti izbor, ali se u tom slučaju donosi odluka o poništenju natječaja u roku 60 dana od isteka roka za podnošenje prijava, a protiv odluke o poništenju natječaja nije dopušteno podnošenje pravnih lijekova. Odluka se dostavlja svim kandidatima prijavljenim na natječaj. Odluka o poništenju natječaja donosi se i u slučaju kad se na natječaj ne prijavi nijedan kandidat.

Rješenje o prijmu u službu izabranog kandidata odnosno rješenje o imenovanju pročelnika upravnog tijela dostavlja se kandidatima prijavljenim na natječaj, dakle i kandidatima koji ne ispunjavaju formalne uvjete iz natječaja.³ Protiv rješenja o prijmu u službu kandidat koji nije primljen može podnijeti žalbu lokalnom izvršnom čelniku, a protiv rješenja o imenovanju pročelnika upravnog tijela žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor (u roku 30 dana od dana dostave rješenja o imenovanju).

Po konačnosti rješenja o prijmu u službu donosi se rješenje o rasporedu. U rješenju o rasporedu navode se podaci o kandidatu primljenom u službu (ime i prezime, stručna sprema i struka, ukupni radni staž, radni staž u struci), radno mjesto na koje se raspoređuje, vrijeme trajanja službe, trajanje probnog rada, datum početka rada, podaci o plaći, podatak o položenom državnom stručnom ispitu odnosno rok za polaganje državnoga stručnog ispita ako nije položen.

² Kod rješenja o imenovanju pročelnika, s obzirom na odgovarajuću primjenu odredbe čl. 24/2. (kojom je propisan sadržaj rješenja o prijmu u službu), neće se navoditi da se osoba prima u službu na određeno radno mjesto, nego da se osoba imenuje pročelnikom upravnog tijela.

³ Rješenje ne treba dostavljati osobama koje su podnijele nepravodobne i nepotpune prijave na natječaj, jer je u čl. 21. izrijekom navedeno da se te osobe ne smatraju kandidatima prijavljenima na natječaj. S obzirom na odredbu čl. 22/2. (prema kojoj se smatra da je kandidat, koji nije pristupio prethodnoj provjeri znanja, povukao prijavu na natječaj), rješenje ne treba dostavljati ni kandidatima koji nisu pristupili prethodnoj provjeri znanja.

3.6. Probni rad

U službu se u pravilu prima na neodređeno vrijeme, i to uz obvezni probni rad od tri mjeseca. Službeniku koji na probnom radu nije zadovoljio otkazuje se služba, o čemu se donosi rješenje u roku osam dana od isteka probnog rada.⁴ Ako se rješenje o prestanku službe otkazom ne donese u tom roku, smatra se da je službenik zadovoljio na probnom radu i više mu se ne može otkazati služba.

4. Služba na određeno vrijeme

Osobe se u pravilu primaju u službu na neodređeno vrijeme, no iznimno je moguć prijam i na određeno vrijeme (čl. 28.) radi obavljanja privremenih poslova, poslova čiji se opseg privremeno povećao i zamjene duže vrijeme odsutnoga službenika. U slučaju predviđivog trajanja službe na određeno vrijeme od najmanje šest mjeseci, osobe se primaju uz obvezni probni rad u trajanju od dva mjeseca.

Služba na određeno vrijeme za obavljanje privremenih poslova ili poslova opseg kojih se privremeno povećao može trajati najduže šest mjeseci i može se produljiti za još šest mjeseci. Služba na određeno vrijeme radi zamjene duže vrijeme odsutnog službenika može trajati do povratka odsutnog službenika na posao odnosno do prestanka njegove službe. Služba na određeno vrijeme ne može postati služba na neodređeno vrijeme, osim ako Zakonom nije drukčije određeno (v. čl. 86. i 91.).

Osobe se u službu na određeno vrijeme primaju putem oglasa, koji obvezno objavljuje nadležna služba za zapošljavanje, a može se objaviti i u jednom dnevnom ili tjednom listu. Rok za podnošenje prijave na oglas je osam dana od dana objave oglašivanja, kod nadležne službe za zapošljavanje. U pogledu sadržaja i provedbe postupka oglašivanja, donošenja i dostave rješenja o prijmu u službu odgovarajuće se primjenjuju odredbe Zakona o prijmu u službu putem natječaja.

⁴ S obzirom na to da je rješenje o prestanku službe otkazom upravni akt, to rješenje treba valjano obrazložiti sukladno čl. 209. ZUP, odnosno treba navesti utvrđeno činjenično stanje i razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na onakvo rješenje kakvo je dano u dispozitivu (treba navesti konkretne razloge zbog kojih se donosi rješenje, odnosno zbog čega službenik nije zadovoljio na probnom radu i na temelju čega je to utvrđeno, jer nije dovoljna uopćena formulacija da »službenik nije zadovoljio na probnom radu«).

Kandidat koji nije primljen u službu može podnijeti žalbu lokalnom izvršnom čelniku u roku osam dana od dana dostave rješenja. Žalba ne odgađa izvršenje rješenja o prijmu u službu.

5. Sukob interesa

Službenik može izvan redovitog radnog vremena, po prethodnom pisanom odobrenju pročelnika upravnog tijela (odnosno pročelnik po odobrenju lokalnog izvršnog čelnika), samostalno obavljati poslove ili raditi kod drugoga, ako to nije u suprotnosti sa službom odnosno ako posebnim zakonom nije drukčije propisano te ne predstavlja sukob interesa ili prepreku za uredno obavljanje redovitih zadataka niti šteti ugledu službe. Prethodno odobrenje nije potrebno za objavljivanje stručnih članaka i drugih autorskih tekstova odnosno povremeno predavanje na seminarima i savjetovanjima.

Službeniku nije dopušteno otvaranje obrta ili osnivanje trgovačkog društva ili druge pravne osobe u području djelatnosti na kojem je zaposlen kao službenik odnosno u području djelatnosti koje je povezano s poslovima iz djelokruga upravnog tijela u kojem je zaposlen.

Službenik je dužan pisanim putem obavijestiti pročelnika upravnog tijela o mogućem sukobu interesa, i to:

- o financijskom ili drugom interesu koji on, njegov bračni ili izvanbračni drug, dijete ili roditelj može imati u odlukama upravnog tijela u kojem radi,
- o fizičkim i pravnim osobama s kojima je bio u poslovnom odnosu u razdoblju od dvije godine prije prijma u službu, a prema kojima upravno tijelo u kojem radi obavlja upravne poslove,
- o vlasništvu dionica i obveznica ili financijskim i drugim interesima u trgovačkim društvima prema kojima tijelo u kojem radi obavlja upravne poslove, a što bi moglo predstavljati uzrok sukobu interesa,
- na dan početka rada u upravnom tijelu, obavlja li njegov bračni ili izvanbračni drug, dijete ili roditelj najviše dužnosti u političkoj stranci, udruzi, trgovačkom društvu ili drugoj pravnoj osobi koja je u poslovnom odnosu s upravnim tijelom u kojem službenik počinje raditi.

Pročelnik upravnog tijela ispitat će okolnosti navedene u pisanoj obavijesti službenika, pa ako te okolnosti dovode ili mogu dovesti do sukoba

interesa, donijet će odluku o izuzimanju službenika od rada na određenim poslovima. Podaci o mogućem sukobu interesa te odluka o izuzimanju službenika od rada na određenim poslovima zbog mogućeg sukoba interesa unose se u osobni očevidnik službenika.

6. Povrede službene dužnosti

Ovaj zakon, u odnosu prema prije važećem Zakonu o državnim službenicima i namještenicima (ZDSN), ne donosi bitne promjene vezane uz vrste povreda službene dužnosti. Bitne promjene zakonskih rješenja odnose se na tijela za vođenje postupka, procesni zakon koji se primjenjuje kod vođenja postupka zbog teške povrede službene dužnosti i vrste kazni za povrede službene dužnosti.

6.1. Tijela za vođenje postupka

O lakim povredama službene dužnosti, kao i do sada, odlučuje čelnik tijela. Zakonom je precizirano da u prvom stupnju odlučuje pročelnik upravnog tijela ili osoba koju on za to pisano ovlasti, a u drugom stupnju nadležni službenički sud. O lakim povredama službene dužnosti pročelnika upravnog tijela u prvom stupnju odlučuje lokalni izvršni čelnik.

O teškim povredama službene dužnosti u prvom stupnju odlučuje službenički sud ustrojen za područje županije odnosno Grada Zagreba, članove kojeg imenuje županijska skupština odnosno Gradska skupština Grada Zagreba. Također se predviđa mogućnost da veliki gradovi koji imaju više od 35.000 stanovnika i gradovi sjedišta županija mogu samostalno ustrojiti službenički sud nadležan za vođenje postupka zbog teške povrede službene dužnosti protiv službenika upravnih tijela grada (a predsjednika i članove tog službeničkog suda imenuje gradsko vijeće).

Radi harmonizacije prakse u postupcima zbog teških povreda službene dužnosti propisano je da u drugom stupnju odlučuje Viši službenički sud ustrojen za državne službenike.

6.2. Postupak zbog povrede službene dužnosti

Za razliku od prije važećeg ZDSN-a, koji je primjenu ZUP-a predviđao samo za postupak zbog lake povrede službene dužnosti, dok je u postupku

zbog teške povrede službene dužnosti predviđao odgovarajuću primjenu odredaba Zakona o kaznenom postupku, ovim se zakonom predviđa odgovarajuća primjena ZUP-a u svim postupcima zbog povrede službene dužnosti (i kod lakih i kod teških povreda službene dužnosti), uz propisivanje određenih specifičnosti postupka zbog povrede službene dužnosti (npr. odredbe o sadržaju zahtjeva za pokretanje postupka, odgovoru na zahtjev, posebne odredbe o obveznom održavanju usmene rasprave i obveznom saslušanju službenika odnosno odredbe o mogućnosti održavanja rasprave bez nazočnosti službenika protiv kojeg se vodi postupak).

6.3. Vrste povreda službene dužnosti i kazne

Lake povrede službene dužnosti navedene su u čl. 45., a teške povrede u čl. 46. Za utvrđene povrede službene dužnosti propisuje se veći broj kazni nego u prije važećem ZDSN-u. Za lake povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne:

1. opomena,
2. javna opomena (objavljuje na oglasnoj ploči upravnog tijela u kojem je službenik zaposlen),
3. novčana kazna u visini do 10% plaće službenika isplaćene u mjesecu kada je kazna izrečena.

Za teške povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne:

1. novčana kazna na vrijeme od jednog do šest mjeseci, u mjesečnom iznosu do 20% ukupne plaće isplaćene u mjesecu u kojem je kazna izrečena,
2. premještaj na radno mjesto niže složenosti poslova, unutar iste stručne spreme,
3. uvjetna kazna prestanka službe,
4. prestanak službe.

Zbroj novčanih kazni izrečenih u jednom mjesecu za lake i teške povrede službene dužnosti ne može iznositi više od 30% ukupne plaće isplaćene službeniku u tom mjesecu. Uvjetna kazna prestanka službe izriče se kao kazna prestanka službe uz rok kušnje od jedne godine, s tim da se kazna neće izvršiti pod uvjetom da službenik u tom roku ne počini novu tešku povredu službene dužnosti. Službeniku koji u roku kušnje počini novu tešku povredu službene dužnosti služba prestaje po sili zakona danom ko-

načnosti odluke službeničkog suda kojom je utvrđena odgovornost službenika za novu tešku povredu službene dužnosti.

Službeniku se obvezno izriče kazna prestanka službe (bezuvjetno) bude li proglašen odgovornim za tešku povredu službene dužnosti koja ima obilježja korupcije.

7. Klasifikacijski i platni sustav

Najvažnija pitanja vezana uz status službenika i namještenika odnose se na sustav radnih mjesta (hijerarhija radnih mjesta, nazivi radnih mjesta, uvjeti za raspored) i plaće službenika i namještenika. Nažalost, sam Zakon ne regulira pobliže ta pitanja, nego samo utvrđuje standardna mjerila za klasifikaciju radnih mjesta te utvrđuje da klasifikacija radnih mjesta predstavlja osnovu za uređivanje sustava plaća službenika i namještenika.

Radna mjesta klasificiraju se prema standardnim mjerilima za sva upravna tijela, a to su: potrebno stručno znanje, složenost poslova, samostalnost u radu, stupanj suradnje s drugim tijelima i komunikacije sa strankama, stupanj odgovornosti i utjecaj na donošenje odluka. Zakon upućuje da će klasifikaciju radnih mjesta urediti uredbom Vlada Republike Hrvatske (čl. 79.), dok će se plaće službenika i namještenika urediti posebnim zakonom (čl. 80.).

8. Stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika

Službenici su dužni trajno se osposobljavati za poslove radnog mjesta i usavršavati stručne sposobnosti i vještine u organiziranim programima izobrazbe, putem radionica, tečajeva, savjetovanja, seminara i sl. Trajno osposobljavanje i usavršavanje službenika provodit će se na osnovi strategije i plana trajnog osposobljavanja i usavršavanja službenika, koje donosi Vlada sukladno propisima o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Organizirani programi izobrazbe provode se u ustanovi za razvoj lokalne i područne (regionalne) samouprave, koju osniva Vlada sukladno propisima o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.⁵ Troškovi izobrazbe u

⁵ Ta je ustanova osnovana Uredbom o osnivanju Akademije lokalne demokracije (NN 33/06. i 17/07.). Djelatnost Akademije lokalne demokracije kao javne ustanove jest trajno stručno usavršavanje imenovanih i izabranih lokalnih dužnosnika i zaposlenika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, s ciljem unapređenja profesionalnosti u lokal-

službi pokrivaju se iz proračuna lokalne jedinice. U iznimnim slučajevima službenicima mogu u cijelosti ili djelomično biti nadoknađeni troškovi sudjelovanja u programima izobrazbe izvan službe.

Zakon definira pojam vježbenika na način da su to osobe sa završenim obrazovanjem određene stručne spreme i struke, bez radnog iskustva na odgovarajućim poslovima ili s radnim iskustvom kraćim od vremena propisanog za vježbenički staž. Vježbenici se primaju javnim natječajem, koji se provodi u skladu s odredbama ovoga zakona. Vježbenici se primaju u službu na određeno vrijeme u trajanju vježbeničkog staža, koji traje 12 mjeseci, neovisno o stručnoj spreml vježbenika.

Vježbenik se prima u službu na određeno vrijeme u trajanju vježbeničkog staža, s tim da mu se služba (na određeno vrijeme) može produžiti na neodređeno vrijeme ako u upravnom tijelu postoji slobodno radno mjesto na koje se vježbenik može rasporediti nakon položenog državnog stručnog ispita.

Službenik koji je primljen u službu s radnim iskustvom na odgovarajućim poslovima u trajanju dužem od vremena određenog za vježbenički staž, a nema položen državni stručni ispit, dužan je ispit položiti u roku godine dana od prijma u službu (ispit nije dužan polagati službenik koji ima položen pravosudni ispit). Službeniku koji ne položi državni stručni ispit u zakonskom roku prestaje služba istekom posljednjeg dana roka za polaganje ispita.

U upravna tijela lokalnih jedinica mogu se primiti osobe u svojstvu volontera-vježbenika, koje će obavljati volonterski rad na temelju pisanog ugovora s čelnikom tijela, a radi stjecanja uvjeta radnog iskustva za polaganje državnog stručnog ispita sukladno ovom zakonu. Te osobe nemaju status službenika.

9. Ocjenjivanje

Službenici se ocjenjuju svake godine najkasnije do 31. ožujka za prethodnu kalendarsku godinu, a neće se ocijeniti službenici koji su u prethodnoj kalendarskoj godini radili manje od šest mjeseci, bez obzira na razloge. Službenike ocjenjuje pročelnik upravnog tijela, a pročelnika lokalni izvršni

noj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, dosezanja standarda koji će omogućiti primjenu pozitivnog nacionalnog zakonodavstva te izmjene toga zakonodavstva koje budu potrebne radi usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije.

čelnik. Ocjena se temelji na podacima o stručnom znanju pokazanom u obavljanju poslova, učinkovitosti i kvaliteti rada te poštovanju službene dužnosti. Kriteriji za ocjenjivanje službenika i način provođenja ocjenjivanja propisuju se općim aktom lokalne jedinice.

Ocjene kojima se ocjenjuju službenici jesu odličan, vrlo dobar, dobar, zadovoljava i ne zadovoljava. O ocjeni se donosi rješenje (koje kao upravni akt treba valjano obrazložiti i navesti konkretne podatke na temelju kojih je ocjena utvrđena). Službenika koji je ocijenjen ocjenom ne zadovoljava upućuje se na dodatno stručno osposobljavanje ili se premješta na drugo radno mjesto, dok je negativna ocjena dva puta uzastopno razlog za prestanak službe po sili zakona danom konačnosti zadnjeg rješenja o ocjenjivanju.

10. Premještaji

Službenik za vrijeme službe, bez izmjene pravilnika o unutarnjem redu, može biti premješten na drugo radno mjesto na tri načina: po potrebi službe, po zamolbi službenika i napredovanjem.

10.1. Premještaj po potrebi službe

Premještaj po potrebi službe moguć je samo ako postoji stvarna potreba službe, nužna za obavljanje poslova upravnog tijela. U tom se slučaju službenika može premjestiti na drugo radno mjesto u istom ili drugom upravnom tijelu iste lokalne jedinice, u istom ili drugom mjestu rada, ali samo na radno mjesto unutar iste stručne spreme, iste ili približne složenosti poslova. Iznimno, službenika se uz njegov pristanak može premjestiti na radno mjesto niže složenosti poslova, za koje ispunjava propisane uvjete. Međutim, nije moguć premještaj po potrebi službe na više radno mjesto, jer je riječ o napredovanju, za koje moraju biti ispunjeni posebni uvjeti (v. čl. 102.).

Službenika se ne može premjestiti iz jednog u drugo mjesto rada bez njegove suglasnosti ako ima više od 20 godina radnog staža ili ako bi se premještajem bitno pogoršale njegove obiteljske prilike.

Službenik se mora javiti na rad na novo radno mjesto dana naznačenog u rješenju o premještaju. Ako službenik odbije postupiti po rješenju o premještaju, prestaje mu služba danom kad je trebao početi raditi na radnom mjestu na koje je premješten.

Protiv rješenja o premještanju službenik može podnijeti žalbu u roku osam dana od dana dostave rješenja. Žalba ne zadržava izvršenje rješenja (čl. 100/1.). Lokalni izvršni čelnik dužan je odlučiti o žalbi u roku 15 dana od dana primitka žalbe.

10.2. Premještanje po molbi službenika

Službenika se može po njegovoj molbi premjestiti na drugo radno mjesto u istom ili drugom upravnom tijelu iste lokalne jedinice, u istom ili drugom mjestu rada, ali samo na radno mjesto unutar iste stručne spreme, iste ili približne složenosti poslova, a uz njegov pristanak može se premjestiti i na radno mjesto niže složenosti poslova za koje ispunjava propisane uvjete. Međutim, nije moguć premještanje po molbi službenika na više radno mjesto, jer je tada riječ o napredovanju, za koje moraju biti ispunjeni posebni uvjeti (v. čl. 102.).

10.3. Napredovanje

Službenik može napredovati rasporedom na radno mjesto s višim koeficijentom za izračun plaće od onog na koje je do tada bio raspoređen, u istom ili drugom upravnom tijelu iste lokalne jedinice, u istom ili drugom mjestu rada, ako:

- a) postoji slobodno radno mjesto propisano pravilnikom o unutarnjem redu,
- b) ispunjava uvjete za raspored na radno mjesto,
- c) njegov je rad najmanje dva puta uzastopno ocijenjen kao odličan ili vrlo dobar,
- d) službenik je dao svoj pristanak na raspored.

Službenika se ne može kroz institut napredovanja rasporediti na radno mjesto pročelnika upravnog tijela jer je u posebnom zakonu – u čl. 53.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLRS) – izriječno propisano da upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje poglavarstvo (od 17. svibnja 2009. pročelnike na temelju javnog natječaja imenuje lokalni izvršni čelnik).⁶

⁶ V. čl. 15. i 26. Zakona o izmjenama i dopunama ZLRS-a (NN 109/08.).

11. Stavljanje službenika na raspolaganje

Zakon propisuje postupak prema službenicima koji ostanu bez radnog mjesta zbog ukidanja upravnog tijela lokalne jedinice u kojem su do tada radili, zbog promjene u ustrojstvu upravnih tijela lokalne jedinice odnosno promjene djelokruga upravnih tijela ili zbog ukidanja radnih mjesta u upravnom tijelu (izmjenom pravilnika o unutarnjem redu).

U pravilu službenici ukinutih upravnih tijela preuzimaju se u upravno tijelo koje preuzima poslove onoga ukinutog, a preuzeti službenici koji se po donošenju pravilnika o unutarnjem redu ne mogu rasporediti, jer nema slobodnih radnih mjesta za koje ispunjavaju stručne i druge uvjete za raspored, stavljaju se na raspolaganje.

Ako se pravilnikom ukidaju pojedine ustrojstvene jedinice upravnog tijela, pojedina radna mjesta u upravnom tijelu ili se smanjuje potreban broj izvršitelja na pojedinim radnim mjestima, službenici koji su do tada bili raspoređeni na ta radna mjesta odnosno u ustrojstvene jedinice koje se ukidaju raspoređuju se na druga radna mjesta za koja ispunjavaju uvjete. Prednost pri rasporedu na radno mjesto ima službenik koji ima bolje ocjene dosadašnjeg rada i učinkovitosti. Ako nema odgovarajućeg radnog mjesta u upravnom tijelu na koje se službenik može rasporediti, donosi se rješenje o stavljanju na raspolaganje. Rješenje o rasporedu na radno mjesto odnosno rješenje o stavljanju na raspolaganje donosi se u roku dva mjeseca od preuzimanja službenika odnosno u roku dva mjeseca od stupanja na snagu novog pravilnika o unutarnjem redu.

Na dužinu i tijek roka raspolaganja primjenjuju se opći propisi o radu koji se odnose na duljinu i tijek otkaznog roka, s tim da se pri određivanju roka raspolaganja – kao radni staž kod istog poslodavca (u smislu određivanja otkaznog roka prema Zakonu o radu) – uzima neprekidni radni staž u upravnim tijelima iste lokalne jedinice i njezinim pravnim prednicima, ako kolektivnim ugovorom ili aktom nadležnog tijela lokalne jedinice nije drukčije propisano. Službenici stavljeni na raspolaganje imaju pravo na naknadu plaće u visini plaće isplaćene u mjesecu koji je prethodio stavljanju na raspolaganje.

Za vrijeme trajanja raspolaganja, službenika se može trajno premjestiti na radno mjesto u okviru njegove stručne spreme u drugo upravno tijelo iste lokalne jedinice ili u upravno tijelo druge lokalne jedinice odnosno na radno mjesto u ustanovi ili drugoj pravnoj osobi vlasnik ili osnivač kojih je lokalna jedinica, ako mjesto rada nije udaljeno više od 50 kilometara od mjesta stanovanja službenika. Ako službenik odbije navedeni premeštaj,

prestaje mu služba na dan kad je trebao početi raditi na novom radnom mjestu sukladno rješenju o premještanju. Za vrijeme trajanja raspolaganja, službenika se može uz njegov pristanak trajno premjestiti u drugo mjesto rada, neovisno o udaljenosti od mjesta stanovanja.

Istekom roka raspolaganja službeniku (koji nije trajno raspoređen) prestaje služba po sili zakona, uz pravo na otpremninu najmanje u visini utvrđenoj općim propisima o radu. Za određivanje visine otpremnine računa se neprekidni radni staž u upravnim tijelima iste lokalne jedinice i njezinim pravnim prednicima, ako kolektivnim ugovorom ili općim aktom lokalne jedinice nije drukčije propisano.

12. Prestanak službe

Služba prestaje sporazumom, istekom roka, otkazom, po sili zakona i na drugi način propisan zakonom. Propisi o zabrani prestanka rada pojedinim kategorijama zaposlenih ne primjenjuju se na službenike kojima služba prestaje jer nisu zadovoljili na probnom radu ili kojima služba prestaje po sili zakona. Rješenje o prestanku službe upravni je akt, koji se donosi u roku osam dana od nastupa okolnosti koje su razlog za prestanak službe. Žalba protiv rješenja o prestanku službe ne zadržava izvršenje rješenja u slučaju kad je dan prestanka službe određen Zakonom (npr. prestanak službe istekom roka, prestanak službe po sili zakona).

13. Upravni i inspekcijski nadzor

Upravni nadzor nad primjenom Zakona i propisa donesenih na temelju Zakona provodi središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose (Središnji državni ured za upravu). Inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona te drugih zakona i propisa koji se primjenjuju na službenike i namještenike te njihova prava iz službe odnosno iz rada provodi upravna inspekcija središnjeg tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose.

Upravni inspektor u provedbi inspekcijskog nadzora može:

- a) izvršiti uvid u akt o unutarnjem ustrojstvu, pravilnik o unutarnjem redu, osobne očevidnike i popis službenika i namještenika te drugu dokumentaciju koja se odnosi na radnopravni status službenika i namještenika,

- b) tražiti podatke koji se odnose na radnopravni status službenika i namještenika i od drugih pravnih i fizičkih osoba,
- c) izvršiti kontrolu postupka prijma u službu,
- d) izvršiti kontrolu zakonitosti rješenja o rasporedu na radno mjesto, premještanju, stavljanju na raspolaganje, prestanku službe i o drugim pravima i obvezama iz službe.

Ako upravni inspektor prilikom nadzora utvrdi nezakonitosti ili nepravilnosti rješenja o prijmu u službu i rješenja kojima se odlučuje o pravima i obvezama službenika, sastavit će zapisnik, kojim će narediti otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti. Zapisnik se dostavlja pročelniku upravnog tijela najkasnije u roku 30 dana od dana obavljenog inspekcij-skog nadzora.

Kad pročelnik upravnog tijela u roku ostavljenom u zapisniku ne otkloni utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti, središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose ukinut će nezakoniti upravni akt ako je prilikom donošenja toga akta izvršena očita povreda Zakona odnosno poništiti upravni akt ako ocijeni postojanje pretpostavki za tu upravnu mjeru, u oba slučaja u roku pet godina od dana konačnosti rješenja.

14. Kaznene odredbe

Zakon propisuje novčane kazne (od 5.000 do 10.000 kuna) za prekršaj za pročelnika upravnog tijela odnosno osobu ovlaštenu za donošenje rješenja sukladno odredbama čl. 5. Zakona ako:

1. primi osobu u službu i rasporedi na radno mjesto popunjavanje kojeg nije planirano u planu prijma u službu za tekuću godinu, osim u slučaju potrebe prijma u službu na određeno vrijeme i popune radnog mjesta koje je ostalo upražnjeno nakon donošenja plana,
2. primi osobu u službu i rasporedi na radno mjesto koje nije predviđeno pravilnikom o unutarnjem redu, osim u slučaju prijma osobe na određeno vrijeme radi obavljanja privremenih poslova,
3. primi u službu osobu za koju je znao ili mogao znati da postoje zapreke za prijam u službu sukladno odredbama Zakona,
4. primi osobu u službu bez raspisanog javnog natječaja, osim u slučaju kad je Zakonom propisano da se natječaj ne provodi,

5. primi u službu osobu na radno mjesto za koje nisu osigurana sredstva u proračunu lokalne jedinice,
6. rasporedi službenika ili namještenika na radno mjesto za koje ne ispunjava propisane uvjete,
7. ne postupi po pravomoćnoj i ovršnoj odluci suda o vraćanju službenika ili namještenika na rad.

15. Prijelazni režim

Službenici i namještenici zatečeni na radu u upravnim tijelima lokalnih jedinica na dan stupanja na snagu Zakona nastavljaju raditi na svojim dotadašnjim radnim mjestima te zadržavaju plaće i druga prava prema dotadašnjim rješenjima do donošenja rješenja o rasporedu na radna mjesta u skladu s pravilnikom o unutarnjem redu usklađenim s odredbama Zakona i uredbe o klasifikaciji radnih mjesta. Nakon donošenja pravilnika o unutarnjem redu, službenici i namještenici koji nemaju stručnu spremu propisanu za obavljanje poslova radnog mjesta rasporedit će se na radna mjesta u skladu sa stručnom spremom koju stvarno imaju. Iznimno, zatečeni službenici i namještenici koji imaju stručnu spremu za jedan stupanj nižu od stručne spreme koja je propisana za radno mjesto na kojem su zatečeni na dan stupanja na snagu Zakona (31. srpnja 2008.) mogu i dalje obavljati poslove koji odgovaraju poslovima radnog mjesta na kojem su zatečeni ako na dan stupanja na snagu Zakona imaju najmanje deset godina radnog staža.

Službenici koji do stupanja na snagu Zakona nisu položili državni stručni ispit, a nisu oslobođeni obveze polaganja ispita po prijašnjim propisima dužni su položiti ispit u roku godine dana od stupanja na snagu Zakona. To se ne odnosi na vježbenike, jer oni moraju položiti državni stručni ispit do isteka vježbeničkog staža.

Postupci u predmetima iz službeničkih i radnih odnosa u upravnim tijelima lokalnih jedinica koji ne budu dovršeni do stupanja na snagu Zakona dovršit će se prema prijašnjim propisima.

S obzirom na to da prema ZLRS imenovanje i razrješenje pročelnika do 17. svibnja 2009. provodi poglavarstvo lokalne jedinice kad poslove poglavarstva preuzima lokalni izvršni čelnik, isto je valjalo propisati i u ovom zakonu (čl. 127.).

Danom stupanja na snagu Zakona za službenike i namještenike u upravnim tijelima lokalnih jedinica prestaje važiti ZDSN (NN 27/01.), osim

odredaba kojima su uređena radna mjesta i plaće, koje i dalje ostaju na snazi, i to:

- odredbe čl. 62.–78. koje ostaju na snazi do stupanja na snagu uredbe iz čl. 79. Zakona, kojom će se urediti klasifikacija radnih mjesta službenika i namještenika,
- odredbe čl. 108.–112. koje ostaju na snazi do dana stupanja na snagu posebnog zakona kojim će se urediti plaće službenika i namještenika.

16. Umjesto zaključka

Petnaest godina nakon ustrojavanja i početka funkcioniranja županija, gradova i općina u Hrvatskoj donesen je poseban zakon koji uređuje radnopravni status službenika i namještenika zaposlenih u upravnim tijelima lokalnih jedinica. Time je prestala odgovarajuća primjena ZDSN-a, koji nije poznavao i uvažavao specifičnosti lokalne samouprave i godinama je uzrokovao različita tumačenja i postupanja lokalnih jedinica te bio konstantan izvor pravne nesigurnosti.

Međutim, novi Zakon dobit će puni smisao tek nakon donošenja posebnog zakona kojim će se urediti plaće službenika i namještenika u upravnim tijelima lokalnih jedinica i uredbe o klasifikaciji radnih mjesta službenika i namještenika odnosno nakon donošenja pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela lokalnih jedinica u skladu s tim propisima te novih rješenja o rasporedu službenika i namještenika u skladu s tim pravilnicima.*

* Opširnija varijanta teksta bit će objavljena u ediciji *Priručnici za stručno usavršavanje* Instituta za javnu upravu iz Zagreba.

THE LAW ON CIVIL SERVANTS AND EMPLOYEES IN LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT

Summary

The author outlines the most important institutes and stipulations of the new Law on Civil Servants and Employees in Local and Regional Self-Government that regulates civil servants' system in local and regional self-government. These include general stipulations, deciding on the rights and obligations, recruitment (recruitment plan, conditions and obstacles for recruitment, public competition, recruitment act); trial period; fixed term recruitment; conflict of interest; transgressions of duty (bodies responsible for the procedure, procedure, transgressions and penalties); classification and remuneration system; education and in-service training; evaluation; transfers (based on service requirements, based on individual requests); career advancement, placing a civil servant at disposal; administrative and inspection supervision; stipulations related to criminal charges, interim provisions.

Key words: local civil servants – Croatia, civil servants' law, civil servants' system, local and regional self-government units