



REPUBLIKA HRVATSKA

MINISTARSTVO UPRAVE

**Uprava za politički sustav, državnu upravu
te lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu**

KLASA: 023-01/14-01/204

URBROJ: 515-02-02/1-15-4

Zagreb, 20. ožujka 2015.

UDRUGA GRADOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ
Koordinator poslova gđa Nives Kopajtich-Škrlec

PREDMET: Prava lokalnih dužnosnika
- odgovor, daje se

U Ministarstvu uprave zaprimljen je elektroničkim putem upit koordinatora poslova Udruge gradova vezano uz prava dužnosnika, odnosno gradonačelnika koji profesionalno obavljaju dužnost te je postavljeno pitanje koja od pojedinačno nabrojenih prava oni imaju, a koja ne, kao i dodatno kako primijeniti pravila o evidenciji o radu sukladno Pravilniku o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima („Narodne novine“, broj 37/2011) ako takvu evidenciju gradovi ne trebaju voditi i postoji li zakon koji to pitanje propisuje.

Uvodno ukazujemo na odgovor ovoga Ministarstva od 05. svibnja 2014. (KLASA: 023-01/14-01/204, URBROJ: 515-02-02/1-14-2) povodom upita o pravu na godišnji odmor gradonačelnika koji je podnio ostavku.

Ne ponavljajući u cijelosti navode iz navedenog odgovora, u okviru djelokruga ovoga Ministarstva ukazuje se na sljedeće:

Temeljni zakon kojim se uređuju prava lokalnih dužnosnika, odnosno općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12 i 19/13 pročišćeni tekst; dalje u tekstu: Zakon).

Slijedom članka 39. toga Zakona, izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u općini je općinski načelnik, u gradu gradonačelnik i u županiji župan.

Slijedom članka 41. Zakona, u jedinicama lokalne samouprave koje imaju do 10.000 stanovnika općinski načelnik, odnosno gradonačelnik ima jednog zamjenika koji se bira na neposrednim izborima sukladno posebnom zakonu, dok u jedinicama lokalne samouprave koje imaju više od 10.000 stanovnika, u gradovima sjedištima županija, odnosno županijama

općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan imaju dva zamjenika koji se biraju na neposrednim izborima sukladno posebnom zakonu.

Sukladno članku 90. Zakona, općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihovi zamjenici odlučit će hoće li dužnost na koju su izabrani obavljati profesionalno, a o tome na koji način će obnašati dužnost dužni su u roku od 8 dana od dana stupanja na dužnost dostaviti pisanu obavijest nadležnom upravnom tijelu općine, grada, odnosno županije. Ako tako ne postupe, smatra se da dužnost obavlja volonterski.

Danom stupanja na dužnost navedenih osoba smatra se dan početka mandata određen posebnim zakonom.

Općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihovi zamjenici mogu promijeniti način obavljanja dužnosti u tijeku mandata, dostavom pisane obavijesti o promjeni načina obavljanja dužnosti nadležnom upravnom tijelu općine, grada, odnosno županije, a novi način obavljanja dužnosti započinje prvog dana sljedećeg mjeseca nakon dostave te obavijesti.

Nadalje, odredbom članka 90.a istoga Zakona 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. Osnovna mjerila za određivanje plaće, odnosno naknade za rad, kao i druga prava vezana uz profesionalno obnašanje dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovih zamjenika određuju se posebnim zakonom, a taj posebni zakon koji uređuje navedena pitanja je Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 28/10).

Važeći zakoni koji uređuju prava, obveze i odgovornosti lokalnih dužnosnika (prvenstveno Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi), osim prava na plaću župana, gradonačelnika, općinskog načelnika i njihovih zamjenika koji dužnost obavljaju profesionalno i staž osiguranja, kao i prava na naknadu za rad ako dužnost obavljaju volonterski, ne propisuju druga prava za lokalne dužnosnike.

Navedena prava lokalnih dužnosnika proizlaze iz prava tih osoba izabranih na dužnost u jedinici lokalne samouprave, a ne iz službeničkog statusa.

Naime, obavljanje dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovog zamjenika nije isto što i rad na službeničkom radnom mjestu, niti se s istim može izjednačiti po bilo kojoj osnovi, nego su to dužnosti na koju je općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihov zamjenik izabran na lokalnim izborim u skladu sa zakonom.

Lokalni dužnosnici niti se primaju i raspoređuju u službu rješenjem, niti sklapaju ugovor o radu, već obnašaju dužnost temeljem rezultata provedenih izbora.

Nadalje, Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, br. 86/08 i 61/11), odredbama članka 3. propisano je da se prava, obveze i odgovornosti **službenika i namještenika** u upravnim tijelima lokalnih jedinica uređuju zakonom i na temelju zakona donesenim propisima. Također je propisano da se kolektivnim ugovorom mogu urediti materijalna i druga prava službenika i namještenika, da kolektivni ugovor sklapaju ovlašteni predstavnici sindikata i općinski načelnik, gradonačelnik,

odnosno župan, kao i da se na pitanja koja nisu uređena tim ili posebnim zakonom, propisima donesenim na temelju zakona ili kolektivnim ugovorom primjenjuju opći propisi o radu.

Prema tome, prava iz kolektivnih ugovora ne mogu se odnositi na dužnosnike, kao što se ni odredbe navedenog Zakona ne odnose se niti se mogu primjenjivati na dužnosnike, neovisno o tome obavljaju li svoju dužnost profesionalno ili bez zasnivanja radnog odnosa.

Ovdje smatramo naročito važnim napomenuti da se obavljanje dužnosti ne može vezivati uz rad u određenom radnom vremenu, jer sama priroda obavljanja dužnosti podrazumijeva rad i djelovanje dužnosnika neovisno o satnici, odnosno vremenu u kojem će obavljati dužnost, a nikako rad u točno određeno radno vrijeme.

Što se tiče ostvarivanja prava iz rada, naravno da dužnosnici koji dužnost obavljaju profesionalno, ostvaruju prava iz mirovinskog i zdravstvenog osiguranja. Pri tome napominjemo da bolovanje koje je u upitu svrstano među prava, nije pravo zaposlene osobe već posljedica spriječenosti za rad pa tako i obavljanje dužnosti, a u skladu s propisima o obveznom zdravstvenom osiguranju.

Vezano uz pojedina materijalna prava također nabrojena u upitu, napominjemo da je nesporno 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 automobila, pri čemu smo mišljenja da bi takva prava lokalnih dužnosnika u vezi s obnašanjem dužnosti trebalo urediti zasebnim aktom.

Što se tiče prava lokalnog dužnosnika na korištenje godišnjeg odmora, iako je na isto u potpunosti ukazano uvodno naznačenim odgovorom ovoga Ministarstva, ponovno se ukazuje da pravo na godišnji odmor imaju službenici upravnih tijela, a za korištenje godišnjeg odmora izdaje se 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.

Također se opetovano ukazuje da radno vrijeme lokalnog dužnosnika nije nadzirano kao radno vrijeme službenika i namještenika, niti dužnosnik podliježe obvezi prisutnosti na radu u točno određenom radnom vremenu, kao ni obvezi obavještanja i opravdavanja svog izostanka s rada.

To, naravno, 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 plaću.

Prema tome, višekratno izraženi stav ovoga Ministarstva je da lokalni dužnosnici ne samo da nemaju pravo na naknadu za neiskorišteni godišnji odmor ni po kojoj osnovi, već im se ne utvrđuje pravo na godišnji odmor ni za vrijeme profesionalnog obavljanja dužnosti, a kamoli po njegovom prestanku. Oni mogu koristiti samo pravo na naknadu plaće i staž osiguranja na Zakonom predviđeni način.

Isto se odnosi i na plaćeni i neplaćeni dopust te jubilarnu nagradu i otpremninu.

Ovdje smatramo važnim ukazati i na analogiju u odnosu na prava pojedinih državnih dužnosnika koji također 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, jubilara naknada ili nešto slično.

Dodatno ukazujemo i na stav ovoga Ministarstva da 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 dodatak na plaću zbog stupnja obrazovanja (magisterij), jer za obavljanje dužnosti zamjenika gradonačelnika nisu propisani uvjeti vezani uz stupanj obrazovanja.

Što se tiče drugih 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 naglasiti da se ona ne mogu poistovjetiti s pravima službenika, a ni s pravima radnika iz radnog odnosa.

Tako prema mišljenju ovoga Ministarstva lokalnim dužnosnicima ne pripada ni pravo na bilo kakve dodatke na plaću (osim uvećanja od 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža, ukupno najviše za 20%) pa tako ni po osnovi stupnja obrazovanja.

Napominjemo da je u postupku nadzora zakonitosti općih akata Ministarstvo uprave uputilo Visokom upravnom sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti općih akata kojima su uređena prava lokalnih dužnosnika.

U postupku ocjene zakonitosti općih akata Visoki upravni sud usvojio je zahtjev Ministarstva uprave te ukinuo opći akt kojim su uređena prava lokalnih dužnosnika. Visoki upravni sud, u presudi je iskazao stav da *župan, gradonačelnik i općinski načelnik te njihovi zamjenici dužnost obavljaju za vrijeme trajanja mandata, pri čemu se vrijeme obavljanja dužnosti uračunava u staž, a zakonodavac im također priznaje pravo na plaću, odnosno naknadu. Izabrani dužnosnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu službenici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave niti zasnivaju radni odnos. Niti jedan od mjerodavnih zakona ne propisuje da se na njihova prava, obveze i odgovornosti primjenjuju odredbe Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ili pravila radnog prava. Također, ovlast župana da općim aktom regulira prava i obveze izabranih dužnosnika županije ne proizlazi niti iz odredaba bilo kojeg drugog zakona kojim se uređuju prava i položaj dužnosnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te da shvaćanje prema kojem je zakonodavac propustio urediti sva prava i obveze vezane uz profesionalno obnašanje dužnosti lokalnih dužnosnika nije, niti može biti temelj za donošenje (takvog) općeg akta.*

Ujedno upućujemo i na Presudu Županijskog suda u Karlovcu - Stalna služba u Gospiću, Poslovni broj: 4.Gž-1123/2014-2, također temeljenu na sukladnim stavovima, presliku koje dostavljamo u prilogu.

Što se tiče primjene pravila o evidenciji o radu sukladno Pravilniku o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima („Narodne novine“, br. 37/11), za tumačenje primjene odredaba toga Pravilnika, koji je donesen na temelju odredaba Zakona o radu, potrebno je obratiti se Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava u čijem su djelokrugu navedeni propisi.

Ne ulazeći u primjenu podzakonskog akta iz djelokruga drugog središnjeg tijela državne uprave napominjemo da je potpuno nejasno dovođenje u pitanje njegove primjene.



Prilog:

- kao u tekstu

DOSTAVLJA SE:

- Udruga općina u Republici Hrvatskoj
- Hrvatska zajednica županija



REPUBLIKA HRVATSKA
ŽUPANIJSKI SUD U KARLOVCU
STALNA SLUŽBA U GOSPIĆU

REPUBLIKA HRVATSKA
LIČKO-SENJSKA ŽUPANIJA
OPĆINA DONJI LAPAC

Primljeno:	24.07.2014.
Klasifikacijska oznaka	Poslovni broj: 4.GŽ-1123/2014-2
UP/I-740-08/14-01/28	03
Uredbeni broj	Pril. Vrij.
225/07-03-14-06	-

OPĆINSKI SUD U GOSPIĆU
PRIMLJENO
dne 24.07.2014.

U IME REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Županijski sud u Karlovcu, Stalna služba u Gospiću, kao drugostupanjski sud, po sucu toga suda Milki Vraneš, kao sucu pojedincu, u pravnoj stvari tužitelja JOVE VUKŠE iz Donjeg Lapca, I. G. Kovačića 4, zastupanog po punomoćnici Ljiljani Penavić, odvjetnici iz Gospića, protiv tužene OPĆINE DONJI LAPAC, Donji Lapac, N. Tesle br. 11, zastupane po z.z. i načelniku Iliji Obradoviću, a ovaj po punomoćnici Kseniji Gržin, odvjetnici iz Zagreba, radi isplate, odlučujući o žalbi tužene izjavljenoj protiv presude Općinskog suda u Gospiću, posl. broj: 7.P-44/2014-6 od 30. travnja 2014.g., dana 8. srpnja 2014.g.

presudio je

Prihvaća se žalba tužene kao osnovana i preinačuje se presuda Općinskog suda u Gospiću, posl. br.: 7.P-44/2014-6 od 30. travnja 2014.g., na način da se sudi:

Odbija se tužitelj s tužbom i tužbenim zahtjevom koji glasi:-

„I. Nalaže se tuženiku Općini Donji Lapac da isplati tužitelju Jovi Vukši iz Donjeg Lapca iznos do 12.723,30 kn sa zateznom kamatom koja teče od dana dospeljeća svakog pojedinog obroka do isplate po stopi od 12% godišnje na iznose kako slijedi:

- na iznos od 8.199,46 kn od 01.01.2013.g. do isplate
- na iznos od 4.523,84 kn od 30.05.2013.g. do isplate.

Nalaže se tuženoj da tužitelju naknadi trošak ovog postupka, sve u roku od 15 dana.“

Obrazloženje

Presudom suda prvog stupnja presuđeno je:

„I. Nalaže se tuženiku Općini Donji Lapac da isplati tužitelju Jovi Vukši iz Donjeg Lapca iznos do 12.723,30 kn sa zateznom kamatom koja teče od dana dospeljeća svakog pojedinog obroka do isplate po stopi od 12% godišnje na iznose kako slijedi:

- na iznos od 8.199,46 kn od 01.01.2013.g. do isplate
- na iznos od 4.523,84 kn od 30.05.2013.g. do isplate

II. Nalaže se tuženiku da tužitelju naknadi trošak parničnog postupka u iznosu od 1.574,00 kn u roku od 15 dana.“

Poslovni broj: 4.GŽ-1123/2014-2

- 2 -

Protiv te presude u pravovremenom roku žali se tužna Općina Donji Lapac (dalje: tužena) zbog bitne povrede odredaba parničnog postupka, te zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. U žalbi predlaže da drugostupanjski sud ukine pobijanu presudu i predmet vrati prvostupanjskom sudu na ponovno odlučivanje.

Na žalbu tužene odgovorio je tužitelj Jovo Vukša (dalje: tužitelj), a u odgovoru osporava osnovanost žalbe i žalbenih navoda tužene, te predlaže da se žalba odbije kao neosnovana, a prvostupanjska presuda potvrdi. Ujedno traži trošak odgovora na žalbu u iznosu od 1.000,00 kn.

Žalba je osnovana.

Ispitujući pobijanu presudu u granicama razloga navedenih u žalbi, ovaj sud ocjenjuje da prvostupanjski sud nije počinio bitnu povredu odredaba parničnog postupka iz čl.354.st.2. t. 11. Zakona o parničnom postupku („NN“ br. 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11 i 25/13, dalje: ZPP), na koju ovaj sud pazi po službenoj dužnosti i na koju se poziva tužena u svojoj žalbi.

Pobijana presuda nema nedostataka zbog kojih se ne bi mogla ispitati. Dani su razlozi o odlučnim činjenicama, te nema proturječnosti između izreke i obrazloženja.

Predmet spora je zahtjev tužitelja za isplatu naknade zbog neiskorištenog godišnjeg odmora za 2012.g. u trajanju od 29 radnih dana, te razmjernog dijela godišnjeg odmora za 2013.g. od 16 radnih dana.

U tijeku postupka prvostupanjski sud je proveo sve dokaze koje su stranke predložile, nakon čega je usvojio tužbeni zahtjev tužitelja, uz obrazloženje da je tužitelj bio u radnom odnosu kod tužene, te da nije iskoristio 29 dana godišnjeg odmora za 2012.g., te razmjerni dio za 2013.g., imajući pritom u vidu nespornu činjenicu u pogledu visine plaće.

Suprotno tome zaključku suda, ovdje je potrebno istaknuti da tužitelj kod tužene nije bio u radnom odnosu.

Nairne, tužitelj je u utuženom periodu bio zamjenik načelnika Općine Donji Lapac, tj. lokalni dužnosnik, a lokalni dužnosnici nisu u radnom odnosu temeljem ugovora o radu, nego ostvaruju prava iz rada, sukladno posebnom zakonu i to na temelju obavljanja dužnosti na koju su izabrani na izborima.

Nairne, pravo na plaću, kao i druga prava iz rada općinskog načelnika, gradonačelnika i župana, te njihovih zamjenika, što je bio i tužitelj, ne spadaju u područje službeničkih odnosa, već proizlaze iz prava osoba izabranih na određenu dužnost u jedinici lokalne samouprave.

Obavljanje dužnosti zamjenika općinskog načelnika Općine Donji Lapac, koju dužnost je u konkretnom slučaju obavljao tužitelj, nije rad na službeničkom radnom mjestu, niti se sa takvim radnim mjestom može izjednačiti po bilo kojoj osnovi, već je to dužnost na koju je tužitelj bio izabran na lokalnim izborima u skladu sa zakonom.

Poslovni broj: 4.GŽ-1123/2014-2

- 3 -

Važeći zakoni koji uređuju prava, obveze i odgovornosti dužnosnika su prvenstveno Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („NN“, br.: 31/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12 i 19/13; dalje: Zakon) i Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („NN“, br.: 28/10), a ti zakoni, osim prava na plaću, odnosno prava na naknadu za rad bez zasnivanja radnog odnosa i staž osiguranja, ne propisuju druga prava za lokalne dužnosnike, odnosno jedina pogodnost koju po zakonu mogu koristiti je pravo na naknadu plaće i staž osiguranja na zakonom predviđeni način.

Tužitelj je u periodu od 19. lipnja 2009.g. do 29. svibnja 2013.g., obnašao dužnost zamjenika Općinskog načelnika Općine Donji Lapac, a od 29. svibnja 2013.g., sukladno čl.90.a. Zakona ostvario je pravo na naknadu plaće i staž osiguranja za period od šest mjeseci nakon prestanka obnašanja dužnosti (isteka mandata), odnosno do 29. studenog 2013.g., tj. u tom periodu ostvario je pravo koje mu je pripadalo po osnovi obnašanja dužnosti, a ne zbog rada u određenom vremenu, zbog čega nije imao i nema pravo na neiskorišteni godišnji odmor ni po kojoj osnovi, te isto tako nije mogao (i ne može) koristiti godišnji odmor po prestanku profesionalnog obavljanja dužnosti.

Dakle, tužbeni zahtjev tužitelja utemeljen na odredbi čl.61. Zakona o radu („NN“, br.: 137/04 -- pročišćeni tekst i 68/05) nije osnovan jer se na dužnosnike u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, primjenjuju zakoni koji uređuju funkcioniranje lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Prema tome, iz navedenog proizlazi da je prvostupanjski sud pogrešno ocijenio u postupku provedene dokaze i izveo pogrešne pravne zaključke, slijedom čega je pogrešno primijenio i materijalno pravo kada je usvojio tužbeni zahtjev tužitelja, pa je valjalo pozivom na čl.373.st.2. i 3. ZPP-a, uvažiti žalbu tužene i preinačiti prvostupanjsku presudu, te odbiti tužitelja s tužbom i tužbenim zahtjevom i odlučiti kao u izreci ove presude.

Tužena nije tražila troškove postupka, pa ovaj sud o istima nije niti odlučivao.

U Gospiću 8. srpnja 2014.g..

SUDAC:

Milka Vraneš, v.r.



za točnost otpisavka:
ovlašteni službenik
Ana Konić