



Zagreb, 2. studenoga 2009.

**MINISTARSTVO UPRAVE**  
n/p g. Davorin Mlakar, ministar

**ZAGREB**  
**Maksimirska 63**

**PREDMET: Pravni okvir koji uređuje pitanja vezana uz direktni izbor izvršnih čelnika u lokalnoj i regionalnoj samoupravi – prijedlog promjena**

U razdoblju od listopada 2008. do rujna 2009. Udruga općina u Republici Hrvatskoj, uz financijsku potporu Vlade Kraljevine Nizozemske, implementirala je projekt pod nazivom „Upoznavanje s novim sustavom izvršne vlasti na lokalnoj razini“. Svrha projekta bila je pružanje potpore implementaciji novog sustava izbora izvršnih čelnika u lokalnoj samoupravi. Različitim aktivnostima (tiskanjem informativnog materijala, javnim raspravama, pravnim savjetovalištem za lokalne jedinice i dr.) pokušali smo razjasniti novi sustav kako bi njegova primjena protekla uz što manje poteškoća za jedinice lokalne samouprave.

Tijekom implementacije projekta održane su četiri javne rasprave na kojima su suradnik Udruge općina i predstavnik tadašnjeg Središnjeg državnog ureda za upravu predstavnicima općina i gradova predstavili novi sustav izvršne vlasti, i odgovarali na pitanja vezana uz primjenu novog sustava.

Udruga općina je od siječnja 2009. ustrojila pravno savjetovalište koje je u razdoblju prije i nakon lokalnih izbora odgovorilo na preko 150 pitanja jedinica lokalne samouprave vezanih uz primjenu novoga sustava izvršne vlasti na lokalnoj razini.

Završna rasprava o pitanjima vezanim uz sustav direktnog izbora lokalnih izvršnih čelnika održana je 6. listopada 2009. u Zagrebu.

Tijekom implementacije projekta Udruga općina akumulirala je značajno znanje i iskustvo o primjeni sustava direktnog izbora izvršnih čelnika. Slijedom toga, a u cilju unaprjeđenja i daljnje izgradnje sustava, naše spoznaje smo sistematizirali te vam ih dostavljamo na znanje i daljnje postupanje.

## I. RADNI ODNOSI IZVRŠNIH ČELNIKA

### I.1. Način obavljanja dužnosti

Jedno od otvorenih pitanja je jesu li izvršni čelnici (i njihovi zamjenici) koji se izjasne da će dužnost obavljati profesionalno dužni raditi puno radno vrijeme? Nedvojbeno je da profesionalno obavljanje dužnosti podrazumijeva zasnivanje radnog odnosa u lokalnoj jedinici, ali ne nužno radnog odnosa u punome radnom vremenu. Naime, Zakon o radu (nastavno: ZOR) poznaje puno i nepuno radno vrijeme (članak 30. i članak 31.). U članku 30. stavku 2. ZOR-a normirana je presumpcija da puno radno vrijeme traje 40 sati tjedno, ako drukčije nije uređeno. Ta odredba ne može biti tumačena kao presumpcija da se radni odnos zasniva na puno radno vrijeme, niti je usporediva s presumpcijom zasnivanja radnog odnosa na neodređeno vrijeme, koja je izričito uređena u članku 14. stavku 3. ZOR-a. Kako Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (nastavno: ZOLIPS) niti kojim drugim zakonom, nije precizirano da se dužnosti navedene u čl. 90. mogu, odnosno moraju obavljati profesionalno u punome radnom vremenu, dužnost se može obavljati profesionalno kako u punome, tako i u nepunome radnom vremenu. Osim netom spomenutog, kao i načela *in favorem laboratoris*, u prilog takvom tumačenju ide i narav političkih dužnosti, čije se obavljanje prije svega vrednuje na izborima, slijedom postignutih rezultata, a ne formalno prijavljenom satnicom rada.

Nadalje, postoji dvojba o tome ima li osmodnevni rok iz članka 90. stavka 3. ZOLIPS-a prekluzivni karakter? Isključivo gramatičko tumačenje navedene odredbe upućivalo bi na zaključak da je osmodnevni rok za dostavu obavijesti o načinu obavljanja dužnosti prekluzivan. Međutim, smatramo da teleološka, sistematska i logička interpretacija upućuju na drugi zaključak, iz sljedećih razloga:

- a) odabir načina obavljanja dužnosti obavlja se nakon provedenih izbora, dakle nema utjecaja na izborni rezultat, a time ni na politički legitimitet izabranog dužnosnika;
- b) za spomenute dužnosnike odabir načina obavljanja dužnosti ovisi isključivo o njihovoj odluci;
- c) čak i dužnosnici koji dužnost moraju obavljati profesionalno, imaju slobodu izbora hoće li radni odnos zasnovati u punome ili u nepunome radnom vremenu, a taj odabir nije vezan ni uz kakav rok. Stoga, pravna logika upućuje da dužnosnici kod kojih je profesionalno obavljanje dužnosti fakultativno ne mogu imati uži izbor od dužnosnika koji moraju biti profesionalci;
- d) smisao odredbe članka 90. stavka 3. ZOLIPS-a nije „cementiranje“ radnopravnog statusa dužnosnika, neovisno o često vrlo bitnim profesionalnim i drugim promjenama do kojih dolazi tijekom mandata.

Stoga smatramo da lokalni dužnosnici tijekom mandata mogu odlučiti da će dužnost početi, odnosno prestati obavljati profesionalno, kao i promijeniti odluku hoće li dužnost profesionalno obavljati u punome ili nepunom radnom vremenu. Međutim, pritom bi bilo svrhovito normirati rok najave promjene statusa u slučaju prelaska na proračunski „skuplju“ varijantu, kako bi sredstva za dodatne rashode mogla biti osigurana proračunom lokalne jedinice.

Vezano uz način obavljanja dužnosti ukazujemo i na nekoliko dodatnih prijedpora:

- trebaju li status i veličina lokalne jedinice biti jedini kriteriji određivanja broj zamjenika izvršnog čelnika?
- izvršni čelnik ne mora svom zamjeniku - pa tako ni profesionalnom zamjeniku - povjeriti niti jednu zadaću, pa profesionalni zamjenik postaje „dobro plaćeni fikus“.
- moguća je i obratna situacija: kako izvršni čelnik ne može razriješiti svog zamjenika, niti mu promijeniti radnopravni status, zamjenik bez straha od sankcija ne mora obavljati povjerene mu poslove – ovu inačicu možemo nazvati „godišnji odmor od četiri godine“.
- netom spomenuto otvara suštinsko pitanje – je li propisivanje (obligatornoga) profesionalnog obavljanja pojedinih dužnosti u lokalnoj samoupravi uopće svrhovito?

## Prijedlozi

Slijedom utvrđenih dvojbi, predlažemo sljedeće normativne intervencije:

- a) odustanak od koncepta obligatorne profesionalnosti za izvršne čelnike i njihove zamjenike;
- b) fakultativnu profesionalnost predlažemo propisati na način da obuhvati manji broj lokalnih jedinica u odnosu na postojeću regulaciju. Potrebno je razmotriti mogućnost da se fakultativna profesionalnost u određenoj mjeri veže uz proračunski kapacitet lokalne jedinice.
- c) dva zamjениčka mjesta predlažemo normirati na način da obuhvati bitno manji broj lokalnih jedinica u odnosu na važeće odredbe, dok bi ostale lokalne jedinice imale jednog zamjenika izvršnog čelnika.
- d) izrijeком urediti karakter izjašnjavanja o profesionalnom obavljanju dužnosti, mogućnost promjene statusa tijekom mandata te rok za najavu promjene statusa kada dužnosnik prelazi u status koji razumijeva dodatno proračunsko opterećenje.

## I.2. Stupanje izabranih čelnika na dužnost

Važeći pravni okvir izrijeком ne uređuje dan stupanja na dužnost izabranoga izvršnog čelnika i njegovog/njegovih zamjenika, niti propisuje kojim aktom se utvrđuje taj dan.

Odredba članka 5. Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba glasi:

*Mandat općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba izabranih na redovitim i na prijevremenim izborima traje do dana proglašenja službenih rezultata izbora novoga općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba.*

U članku 1. Zakona o postupku primopredaje vlasti (nastavno: ZPPV) propisano je sljedeće:

*Ovim se Zakonom uređuje postupak primopredaje državne vlasti te izvršnih ovlasti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, utvrđuju se ograničenja ovlasti Vlade Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) od dana raspisivanja parlamentarnih izbora do stupanja na dužnost Vlade nakon provedenih parlamentarnih izbora, te ovlasti izvršnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od dana raspisivanja redovitih izbora za općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba do stupanja na dužnost općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba nakon provedenih izbora, status određenih državnih dužnosnika i drugih imenovanih osoba, te se propisuju obveze, rokovi i postupanja vezano uz postupak primopredaje vlasti.*

Konačno, članak 92. stavak 1. ZOLIPS-a glasi:

*Općinskom načelniku, gradonačelniku, županu i njihovim zamjenicima prava na temelju obavljanja dužnosti prestaju danom izbora novoga općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovog zamjenika.*

Dakle, tri citirana zakona sadrže različite formulacije: „dan proglašenja službenih rezultata izbora“, „stupanje na dužnost“, odnosno „dan izbora“.

Lokalna jedinica nema predstavničko tijelo u razdoblju od raspisivanja izbora do konstituiranja novoizabranog saziva predstavničkog tijela. Međutim, nedvojbenim smatramo da lokalna jedinica ne može biti bez izvršnog čelnika, odnosno povjerenika Vlade Republike Hrvatske koji obavlja poslove iz nadležnosti izvršnog čelnika.

Nadalje, stupanje na dužnost direktno izabranih lokalnih dužnosnika ne može ovisiti o konstitutivnome, niti deklaratornom aktu predstavničkog tijela – lokalni dužnosnici imaju neposredni izborni legitimitet, k tome predstavničko tijelo ne mora biti konstituirano mjesecima nakon održanih izbora.

Osim toga, stupanje na dužnost ne može biti vezano niti uz dan obavljenog odabira načina obavljanja dužnosti (kod fakultativne profesionalnosti), jer niti bi svi lokalni dužnosnici bili u jednakom položaju (razlika između obligatorne i fakultativne profesionalnosti), niti ima logike vezivati dužnosnički status uz radnopravni status.

Jedinim prihvatljivim tumačenjem smatramo da lokalni dužnosnici na dužnost stupaju danom „konačnosti“ izbornih rezultata:

- ako nema prigovora u izbornom postupku, danom nakon isteka roka za podnošenje prigovora, odnosno,

- danom nakon donošenja odbijajuće ili odbacujuće odluke u postupku zaštite izbornog prava.

Do dana njihova stupanja na dužnost na položajima ostaju dotadašnji lokalni dužnosnici, uz smanjene ovlasti, propisane ZPPV-om.

### **Prijedlog**

Slijedom iznesenoga, predlažemo izrijeком propisati da izabrani izvršni čelnici i njihovi zamjenici na dužnost stupaju danom „konačnosti“ izbornih rezultata, kao i da do tada na dužnosti ostaju dotadašnji dužnosnici uz smanjene ovlasti.

### **I.3. Akt o stupanju izvršnog čelnika na dužnost**

I u pogledu akta o stupanju na dužnost postoji pravna praznina. Naime, izborna povjerenstva donijela su akte o rezultatima izbora, ali tek dio lokalnih jedinica od izbornih je povjerenstava nakon isteka roka za zaštitu izbornog prava tražio (a samo njih i dobio) dostavu potvrde ili drugog akta da su navedeni rezultati konačni.

U dijelu jedinica stupanje na dužnost utvrđeno je aktima različitih tijela samih jedinica, a ponegdje je mandat novoizabраних političkih dužnosnika započeo bez pisanog traga (osim objave izbornih rezultata).

Čak i u slučaju reizbora dotadašnjega izvršnog čelnika, nedvojbeno (pisano, dokumentirano) utvrđivanje dana stupanja na dužnost nije nevažno, s obzirom na različite ovlasti u razdoblju primopredaje vlasti u odnosu na razdoblje „punog“ mandata.

Mišljenja smo da je o stupanju na dužnost neposredno izabраних lokalnih dužnosnika potrebno donijeti dva akta:

- konstitutivni akt nadležnoga izbornog povjerenstva o konačnim izbornim rezultatima,
- deklaratorni akt upravnog tijela lokalne jedinice nadležnog za radne odnose, kojim se ujedno mogu utvrditi i druga prava dužnosnika iz radnog odnosa.

Usto, držimo da u postupku određivanja/utvrđivanja početka obavljanja dužnosti direktno izabраних lokalnih dužnosnika ne može sudjelovati predstavničko tijelo.

### **Prijedlozi**

Kako bi se otklonile dvojbe vezane uz donošenje akta o stupanju na dužnost, predlažemo sljedeće intervencije u pravnom okviru:

a) u okviru izbornog zakonodavstva obvezati izborna povjerenstva da izdaju akt kojim se utvrđuju konačni izborni rezultati, nakon proteka roka za zaštitu izbornog prava, odnosno nakon donošenja odluke u postupku zaštite izbornog prava.

b) izrijekom normirati ovlaštenje upravnog tijela lokalne jedinice nadležnog za radne odnose da, slijedom konstitutivnog akta navedenog pod a), utvrdi dan početka obavljanja dužnosti te druga prava lokalnih dužnosnika iz radnog odnosa.

#### **I.4. Plaće i druga prava iz radnog odnosa**

Odredbe članka 90. stavka 4. i 5. ZOLIPS-a glase:

*Za vrijeme profesionalnog obavljanja dužnosti na koju su izabrane osobe iz stavka 1. i 2. ovoga članka ostvaruju pravo na plaću, odnosno naknadu plaće, kao i druga prava iz rada, a vrijeme obavljanja dužnosti uračunava im se u staž osiguranja.*

*Osnovna mjerila za određivanje plaće, odnosno naknade plaće osoba iz stavka 1. i 2. ovoga članka određuju se posebnim zakonom.*

U nedostatku posebnog zakona iz članka 90. stavka 5. ZOLIPS-a, praksa u pogledu reguliranja plaća lokalnih dužnosnika vrlo je šarolika: od uređivanja općim aktom predstavničkog tijela, preko akata koje su donosila poglavarstva, do određivanja plaće od strane samoga izvršnog čelnika.

Neujednačena je i praksa donošenja pojedinačnih akata o plaći i drugim materijalnim pravima lokalnih dužnosnika. Postoje primjeri donošenja spomenutih akata od strane predstavničkog tijela, upravnog tijela nadležnog za radne odnose ili samoga izvršnog čelnika, u varijantama upravnog akta, pojedinačnog akta *sui generis*, ugovora o radu i dr.

Iako se u članku 90. stavku 4. navode plaća, naknada plaće te druga prava iz rada, upućivanje na donošenje posebnog zakona – sadržano u stavku 2. istoga članka – ne spominje određivanje drugih prava iz rada.

U nedostatku izričite norme, pravnu prazninu u reguliranju tijela nadležnog za donošenje pojedinačnih akata o plaći i drugim pravima iz radnog odnosa lokalnih dužnosnika u postojećoj je situaciji potrebno popuniti analogijom. Naime, izvršni čelnici i njihovi zamjenici svoju odluku o načinu obavljanja dužnosti dostavljaju upravnom tijelu nadležnom za radne odnose (članak 90. stavak 3. ZOLIPS-a). Stoga smatramo da i prava dužnosnika iz radnog odnosa, propisana zakonom i općim aktom lokalne jedinice, utvrđuje pročelnik upravnog tijela nadležnog za radne odnose.

#### **Prijedlozi**

U vezi s ostvarivanjem prava iz radnog odnosa direktno izabranih izvršnih čelnika predlažemo sljedeće intervencije u pravnom okviru:

a) iako je pozornost profesionalne i opće javnosti najčešće usmjerena na limitiranje najviših iznosa primanja lokalnih dužnosnika, potrebno je urediti i zajamčeni minimum, kako u situaciji narušenih odnosa izvršnoga i predstavničkog tijela dužnosnici ne bi bili izvrgnuti šikanoznim odlukama predstavničkog tijela;

b) izrijekom propisati da plaće i druga prava lokalnih dužnosnika iz radnog odnosa propisuje predstavničko tijelo, kao i odrediti na koji način se spomenuta prava utvrđuju u slučaju da predstavničko tijelo to propusti učiniti.

c) izrijekom propisati da plaće i druga prava lokalnih dužnosnika iz radnog odnosa na temelju zakona i lokalnoga općeg akta utvrđuje upravno tijelo lokalne jedinice nadležno za radne odnose, u okviru upravnog postupka.

## I.5. Prestanak profesionalnog obavljanja dužnosti

Prestanak mandata lokalnih dužnosnika uređen je odredbama članka 40.a ZOLIPS-a:

*Općinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu i njihovom zamjeniku mandat prestaje po sili zakona:*

- danom podnošenja ostavke,*
- danom pravomoćnosti sudske odluke o oduzimanju poslovne sposobnosti,*
- danom pravomoćnosti sudske presude kojom je osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju dužem od jednog mjeseca,*
- danom pravomoćnosti sudske presude kojom je osuđen radi počinjenja kaznenog djela protiv slobode i prava čovjeka i građanina, Republike Hrvatske i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom,*
- danom objave prebivališta s područja jedinice,*
- danom prestanka hrvatskog državljanstva,*
- smrću.*

*Predstavničko tijelo će u roku od 8 dana obavijestiti Vladu Republike Hrvatske o prestanku mandata općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana radi raspisivanja prijevremenih izbora za novoga općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana.*

*Ako je prestanak mandata općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana nastupio u kalendarskoj godini u kojoj se održavaju redovni izbori, a prije njihovog održavanja, u toj se jedinici neće raspisati i održati prijevremeni izbori za izbor općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, dužnost načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, do kraja mandata obavljat će njegov zamjenik.*

*Ako prestane mandat zamjeniku općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana neće se raspisivati prijevremeni izbori.*

U članku 40.b i članku 40.c. ZOLIPS-a regulirano je razrješenje lokalnih dužnosnika putem referendumima. Ukoliko potrebna većina birača glasuje za razrješenje, mandat lokalnog dužnosnika prestaje danom objave rezultata referendumima.

Na području prestanka profesionalnog obavljanja dužnosti postavlja se načelno pitanje o tome jesu li razlozi za prestanak mandata lokalnih dužnosnika ujedno i jedini razlozi za prestanak profesionalnog obavljanja dužnosti, odnosno isključuju li odredbe specijalnih propisa primjenu normi općega radnog prava o prestanku radnog odnosa?

Mišljenja smo da u postojećem normativnom okviru profesionalno obavljanje dužnosti može prestati:

- prestankom mandata,
- odlukom dužnosnika o promjeni načina obavljanja dužnosti,
- pravomoćnim utvrđenjem opće nesposobnosti za rad (članak 103. točka 4. ZOR-a, vezano uz članak 34. stavak 2. Zakona o mirovinskom osiguranju).

Pritom smatramo da je opća nesposobnost za rad i zapreka za početak profesionalnog obavljanja dužnosti, čak i kod obligatorne profesionalnosti (što ne utječe na dobiveni politički mandat).

## Prijedlozi

U vezi s prestankom profesionalnog obavljanja dužnosti izvršnih čelnika, predlažemo sljedeće promjene u pravnom okviru:

- a) izrijekom propisati načine prestanka profesionalnog obavljanja dužnosti (tj. prestanka radnog odnosa) lokalnih dužnosnika. Pritom je potrebno odlučiti hoće li jedan od temelja za prestanak biti bilo koji prestanak radnog odnosa po sili zakona (uključujući, primjerice, i situaciju iz članka 103. točka 3. ZOR-a). Time bi na nedvojben način bili isključeni svi ostali temelji prestanka radnog odnosa.
- b) navedenu materiju na jednaki način urediti na razini državnih i lokalnih dužnosnika, osim kod dužnosti koje čine ustavnu kategoriju (npr. Predsjednik Republike).
- c) propisati ovlaštenje upravnog tijela lokalne jedinice nadležnog za radne odnose da upravnim aktom deklaratorno utvrdi prestanak mandata dužnosnika po sili zakona. Razmotriti mogućnost da se na spomenuto tijelo prenese i ovlast obavješćivanja Vlade Republike Hrvatske iz članka 40a. stavka 2. ZOLIPS-a. Naime, u postojećem je uređenju nejasno što ukoliko predstavničko tijelo (koje je po svojoj naravi ponajprije politički intereseno orijentirano) ne postupi po toj obvezi.

Osim iznesenog, predlažemo navedene ovlasti dodijeliti i predstojniku ureda državne uprave u odnosnoj županiji, u slučaju da nadležno tijelo ne postupi u skladu s obvezom obavješćivanja u propisanom roku.

## I.6. Preuzimanje dužnosti u izbornoj godini

Člankom 40.a stavkom 3. ZOLIPS-a propisano je sljedeće:

*Ako je prestanak mandata općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana nastupio u kalendarskoj godini u kojoj se održavaju redovni izbori, a prije njihovog održavanja, u toj se jedinici neće raspisati i održati prijevremeni izbori za izbor općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, dužnost načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, do kraja mandata obavljat će njegov zamjenik.*

Citirana odredba otvara najmanje dva pitanja: kada lokalna jedinica ima više zamjenika, koji od njih preuzima dužnost u izbornoj godini te može li izvršni čelnik posebnim aktom odrediti „nasljednika“?

Smatramo da određivanje „nasljednika“ nema nikakvo pravno uporište.

Eventualno, preostaje tumačenje kako dužnost izvršnog čelnika preuzima prvonavedeni zamjenik na glasačkom listiću na prethodnim lokalnim izborima, ali ni za to ne postoji pravo zakonsko uporište.

### Prijedlog

Predlažemo izrijekom propisati koji zamjenik (u lokalnim jedinicama s više zamjenika) preuzima dužnosti izvršnog čelnika u godini redovitih lokalnih izbora. Pritom mišljenja smo da o tome ne treba odlučivati odlazeći izvršni čelnik, već primjerenijim smatramo da eventualna „sukcesija“ izvršne vlasti bude unaprijed određena, na način da dužnost preuzima prvonavedeni zamjenik na glasačkom listiću.

## I. 7. Pravo na naknadu nakon prestanka obavljanja dužnosti

Odredbe članka 90. stavka 6.-8. ZOLIPS-a glase:

*Osobe iz stavka 1. i 2. ovoga članka ostvaruju prava na naknadu plaće i staž osiguranja za vrijeme od 180 dana po prestanku profesionalnog obavljanja dužnosti i to u visini prosječne plaće koja im je isplaćivana za vrijeme 12 mjeseci koji su prethodili donošenju odluke o prestanku dužnosti.*

*Naknada iz stavka 6. ovoga članka isplaćuje se na teret proračuna općine, grada, odnosno županije.*

*Prije isteka roka iz stavka 6. ovoga članka ostvarivanje prava prestaje na vlastiti zahtjev, zapošljavanjem, umirovljenjem ili izborom na drugu dužnost koju obavlja profesionalno.*

Smatramo da se formulaciju „prestanak profesionalnog obavljanja dužnosti“ ne može tumačiti u smislu promjene radnopravnog statusa bez prestanka obavljanja dužnosti.

Formulacija „donošenju odluke o prestanku dužnosti“ neprikladna je uzevši u obzir da se o prestanku dužnosti ne donosi posebna odluka. Riječ je, dakle, o danu prestanka obavljanja dužnosti (tj. danu prestanka mandata).

Kada je profesionalni dužnosnik u radnom odnosu u lokalnoj jedinici bio u nepunome radnom vremenu, pripada mu naknada plaće u visini plaće koja mu je doista isplaćivana u prethodnom razdoblju.

Razdoblje iz članka 90. stavka 6. ZOLIPS-a ne može biti produženo zbog neiskorištenoga godišnjeg odmora iz razdoblja profesionalnog obavljanja dužnosti.

Svrhovito je da upravno tijelo lokalne jedinice nadležno za radne odnose donese deklaratorno rješenje kojim se utvrđuje dan prestanka obavljanja dužnosti te prava iz članka 90. stavka 6.- 8. ZOLIPS-a.

Istodobno, profesionalno obavljanje dužnosti kod drugog poslodavca u nepunome radnom vremenu, koje je postojalo i u vrijeme prestanka profesionalnog obavljanja dužnosti, nije „zapošljavanje“ u smislu članka 90. stavka 8. ZOLIPS-a.

### **Normativni prijedlozi**

U odnosu na institut prava na naknadu nakon prestanka obavljanja dužnosti, predlažemo sljedeće:

- a) zadržati institut prava nakon obavljanja dužnosti, ali preispitati njegov opseg.
- b) preciznije formulirati neprecizne odredbe članka 90. stavka 6. i 8. ZOLIPS-a.
- c) navedenu materiju na jednaki način urediti na razini državnih i lokalnih dužnosnika, osim kod dužnosti koje čine ustavnu kategoriju.

## **II. ODGOVORNOST IZVRŠNIH ČELNIKA**

Pitanje odgovornosti neposredno izabраниh izvršnih čelnika razrađeno je u nekoliko članaka ZOLIPS-a i to:

- člankom 40.a stavkom 1. alinejama 3. i 4. u odnosu na odgovornost za počinjenje kaznenih djela,
- člankom 40.b u odnosu na odgovornost prema predstavničkom tijelu,
- člankom 40.c u odnosu na odgovornost prema biračima,
- člankom 83. stavkom 2. u odnosu na odgovornost za obavljanje prenijetih poslova državne uprave.

Navedene odredbe ZOLIPS-a, međutim, ostavljaju određene praznine i različite dvojbe, što pitanje odgovornosti izvršnih čelnika čini sustavno nedorečenim i potencijalno nedjelotvornim.

## II.1. Prestanak mandata u slučaju osude za kazneno djelo

Propisivanjem prestanka mandata po sili zakona u slučaju osude za određena kaznena djela kao i u slučaju osude za bilo koje drugo kazneno djelo na bezuvjetnu kaznu zatvora dužu od jednog mjeseca (članak 40.a ZOLIPS-a), nisu obuhvaćene sve situacije u kojima se odgovornost za počinjenje kaznenih djela izravno odražava na obavljanje dužnosti izvršnog čelnika.

Prije svega, ZOLIPS-om nisu posebno istaknuta kaznena djela koje izvršni čelnik počini u obavljanju dužnosti ili u vezi s njom.

ZOLIPS ne utvrđuje mogućnost *ex lege* suspenzije ili mirovanja mandata u određenim slučajevima, primjerice u slučaju pritvora.

Propisivanje samo jedne posljedice u slučajevima odgovornosti za kaznena djela – prestanak mandata, nužno vezuje tu posljedicu uz pravomoćnost sudske presude, koja redovito nastupa znatno kasnije u odnosu na počinjenje djela, pa je vrlo vjerojatno da ova mjera u praksi neće postizati željeni učinak.

### Prijedlozi

U vezi s prestankom mandata izvršnih čelnika u vezi s počinjenjem kaznenog djela, predlažemo sljedeće:

- a) kao razlog za prestanak mandata zakonom posebno istaknuti i kaznena djela koja su vezana uz obavljanje dužnosti (npr. zlouporaba položaja i ovlasti i sl.),
- b) zakonom utvrditi mogućnost suspenzije izvršnog čelnika *ex lege* u slučajevima koji opravdavaju takvu mjeru (npr. u slučaju pritvora, ali i u slučaju nepravomoćne osude za druga kaznena djela)

## II.2. Ravnoteža položaja predstavničkog tijela i izvršnog čelnika

U postojećem sustavu ne postoji niti formalna niti stvarna ravnoteža položaja predstavničkog tijela i izvršnog čelnika. Naime, formalno, predstavničko tijelo ima jači položaj od izvršnog čelnika, jer ono može pokrenuti i provesti postupak njegova razrješenja, dok on to isto ne može učiniti predstavničkom tijelu. Međutim, predstavničko tijelo znatno je ograničeno u tom postupku. Prije svega postoje samo dva razloga zbog kojih se postupak može pokrenuti: 1. kršenje ili neizvršavanje odluka predstavničkog tijela i 2. prouzročenje znatne materijalne štete. Oba razloga podrazumijevaju prethodni postupak dokazivanja postojanja propisanih okolnosti.

Stvarno, izvršni čelnik ima jači položaj od predstavničkog tijela. Prije svega, Vlada RH zbog određenih povreda zakona može raspustiti predstavničko tijelo. Međutim, izvršni čelnik može počinuti iste povrede (donositi akte suprotne Ustavu i zakonu, učestalo kršiti zakon i druge propise), ali Vlada RH niti tijela državne uprave ne mogu ga razriještiti dužnosti, pa čak ni pokrenuti postupak za razrješenje. Štoviše, izvršni čelnik ima takve ovlasti da manipulacijom može

relativno lako isprovocirati raspuštanje predstavničkog tijela. Tako primjerice može propustiti predložiti proračun ili uporno predlagati proračun s kojim se predstavničko tijelo ne slaže, jer u slučaju nedonošenja proračuna Vlada RH raspušta predstavničko tijelo, dok izvršni čelnik ostaje na dužnosti. Nedodirljivost izvršnog čelnika čini čitav sustav vlasti na lokalnoj razini nestabilnijim.

## Prijedlozi

Predlažemo zakonom urediti odgovornost izvršnih čelnika za učestalo kršenje zakona i drugih propisa, kao što je to učinjeno za predstavničko tijelo, te odgovarajućim zakonskim rješenjima prevenirati mogućnost manipulacije raspuštanjem predstavničkog tijela, a u cilju stabilnije vlasti na lokalnoj razini.

## II.3. Primjena instituta referenduma

Propisivanje referenduma kao jedinog načina prijevremenog razrješenja izvršnog čelnika u slučaju nezadovoljstva njegovim radom, bilo od strane građana/birača ili predstavničkog tijela, u praksi se može pokazati kao neučinkovito i kontraproduktivno. Ne osporavajući potrebu zaštite položaja izvršnog čelnika od eventualnih nezakonitih, nekorektnih i neobjektivnih napada te osiguranja stabilnosti i nužnih uvjeta za profesionalno izvršavanje zadaća, predviđanje referenduma kao jedinog mehanizma za privremeno razrješenje nedvojbeno predstavlja ograničenje koje može imati suprotan učinak od željenog. Naime, mehanizam referenduma organizacijski je vrlo složen i skup, a rezultati nužno ne predstavljaju stvarnu volju biračkog tijela, jer ovise i o nekim drugim okolnostima (kulturi, tradiciji, informiranosti i dr.). Zbog toga postoji objektivna opasnost i očekivanje da u praksi predstavnička tijela neće pokretati postupak referenduma za razrješenje izvršnog čelnika čak ni u situacijama kad za to postoje formalni uvjeti, što bi svakako oslabilo lokalnu samoupravu i njezine demokratske temelje.

## Prijedlog

Predlažemo razmotriti i druge načine prijevremenog razrješenja izvršnih čelnika u situacijama kada je to nužno i opravdano.

## III. RAZGRANIČENJE OVLASTI IZVRŠNOG I PREDSTAVNIČKOG TIJELA

U sustavu koji počiva na načelno jednakoj demokratskoj legitimaciji predstavničkog i izvršnog tijela nužno je zakonima i drugim propisima podjelu ovlasti između ta dva tijela provesti dosljedno i jasno precizirati koja ovlast pripada kojem tijelu, kako nedorečenosti ne bi vodile različitim tumačenjima i preuzimanju ovlasti od strane jednog tijela, a na račun drugoga. Smatramo da je to osobito važno u situacijama moguće kohabitacije između predstavničkog i izvršnog tijela, te da ne može biti prepušteno tijelima lokalne samouprave da sama definiraju svoje ovlasti statutom, odlukama predstavničkog tijela ili aktima izvršnog tijela.



Naime, zbog neprecizno razgraničenih nadležnosti već danas se statutima različitih jedinica lokalne i područne samouprave istovjetne nadležnosti dodjeljuju različitim tijelima. Slijedom toga, pojavljuju se „jaki“ i „slabi“ načelnici, gradonačelnici, odnosno župani, čije se ovlasti razlikuju, ovisno o tome kao su raspodjeljene statutima i drugim aktima jedinica. Ta činjenica u bitnome oslabljuje sustav lokalne samouprave.

## Prijedlog

Predlažemo da Ministarstvo uprave potakne izmjenu svih propisa kojima se utvrđuju nadležnosti lokalne i područne samouprave, na način da se precizno razgraniče nadležnosti predstavničkog i izvršnog tijela.

Vjerujemo da će naši prijedlozi pomoći da se otklone bitni nedostaci postojećeg sustava direktnog izbora izvršnih čelnika. Pritom, također se nadamo da će nužne promjene u pravnom okviru biti učinjene značajno prije održavanja narednih lokalnih izbora.

Ivica Klem, predsjednik v.r.