

Lokalni službenici u Republici Hrvatskoj

Krešić, Ivana

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:689704>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-15**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet
Sveučilište u Zagrebu
Studijski centar za javnu upravu i javne financije
Stručni prijediplomski porezni studij

Ivana Krešić

LOKALNI SLUŽBENICI U REPUBLICI HRVATSKOJ

Završni rad

Mentor rada: doc. dr. sc. Teo Giljević

Zagreb, srpanj 2023.

Sadržaj

1	Uvod	1
2	Lokalna samouprava u Hrvatskoj.....	3
2.1	Jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj	4
2.2	Karakteristike hrvatske lokalne samouprave	5
2.3	Lokalni izbori	6
2.4	Tijela jedinica u lokalnoj samoupravi u Hrvatskoj	7
2.4.1	Predstavničko tijelo	7
2.4.2	Izvršno tijelo	9
2.4.3	Upravna tijela	10
3	Ljudi u upravi	11
3.1	Kategorije zaposlenih u upravi	11
3.2	Pojam javnog službenika	13
3.3	Službenici kroz povijest	14
3.4	Službenici u suvremeno doba	15
4	Službenici u hrvatskoj lokalnoj samoupravi.....	16
4.1	Prijam u službu	16
4.1.1	Javni natječaj	17
4.2	Standardna mjerila za klasifikaciju radnih mjesta	19
4.2.1	Kategorije radnih mjesta	20
4.2.2	Potkategorije radnih mjesta.....	20
4.3	Prava i obveze službenika i namještenika	25
4.4	Povrede službene dužnosti	26
4.4.1	Tijela za vođenje postupka zbog povrede službene dužnosti	28
4.4.2	Postupak zbog povrede službene dužnosti.....	29
4.4.3	Udaljenje iz službe	30
4.5	Odgovornost službenika za štetu.....	30

4.6	Stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika.....	31
4.7	Ocjenjivanje.....	32
4.7.1	Plaćanje po radnom izvršenju.....	33
4.8	Premještaji.....	33
4.8.1	Premještaj po potrebi službe.....	34
4.8.2	Premještaj po zamolbi službenika.....	34
4.8.3	Napredovanje.....	34
4.9	Stavljanje službenika na raspolaganje.....	35
4.10	Prestanak službe.....	35
5	Zaključak.....	37
	Popis literature.....	39

Izjava o izvornosti

Ja, Ivana Krešić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

(potpis studenta)

1 Uvod

Tema rada su lokalni službenici u Republici Hrvatskoj. Sustav lokalnih službenika i namještenika reguliran je Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Službenici su osobe koje u upravnim tijelima lokalnih jedinica kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica i poslova državne uprave povjerene tim jedinicama, u skladu s Ustavom i zakonom.

Službenici su i osobe koje u upravnim tijelima lokalnih jedinica obavljaju opće, administrativne, financijsko-planske, materijalno-financijske, računovodstvene, informatičke i druge stručne poslove. Namještenici su osobe koje u upravnim tijelima lokalnih jedinica obavljaju pomoćno-tehničke poslove čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i nesmetanog obavljanja poslova iz djelokruga upravnih tijela lokalnih jedinica.

Za položaj službenika i namještenika u lokalnoj samoupravi važan je pravilnik o unutarnjem redu, koji donosi lokalni izvršni čelnik, tj. općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan. Može se donijeti posebno za svako upravno tijelo ili kao zajednički pravilnik za više upravnih tijela lokalne jedinice. Pravilnikom o unutarnjem redu utvrđuje 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 značaja za rad upravnih tijela u skladu sa statutom i općim aktima lokalne jedinice.

Najbrojniju i najznačajniju skupinu ljudi zaposlenih u upravi čine profesionalni javni službenici kojima je posao u javnoj službi trajno i glavno zanimanje, za koje su se obrazovali i za koje primaju plaću.

Na početku rada osvrnut ću se općenito na lokalnu samoupravu i njene karakteristike, na jedinice lokalne samouprave i tijela jedinica u lokalnoj samoupravi.

Pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu ostvaruje se putem lokalnih i područnih (regionalnih) tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima, na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava.

Redovni lokalni izbori održavaju se treće nedjelje u mjesecu svibnju svake četiri godine. Lokalne izbore raspisuje Vlada Republike Hrvatske.

Kroz rad ćemo vidjeti kako se službenici i namještenici primaju u službu i raspoređuju na radna mjesta, te koja su njihova prava i obveze.

Prijam u službu na neodređeno vrijeme Zakon uvjetuje donošenjem plana prijma. Pomoću njega se utvrđuje stvarno stanje popunjenosti radnih mjesta u upravnim tijelima lokalne jedinice.

Radna mjesta klasificiraju se u kategorije, potkategorije i razine potkategorije prema standardnim mjerilima.

Službenik je dužan poslove obavljati savjesno, pridržavajući se Ustava, zakona, drugih propisa i pravila struke. Ukoliko dođe do povrede službene dužnosti, službenik odgovara za nju. Povrede službene dužnosti mogu biti lake i teške. Teške povrede službene dužnosti propisuju se zakonom, a lake povrede zakonom i pravilnikom o unutarnjem redu.

Rad službenika od prethodne kalendarske godine ocjenjuje se do 31. ožujka tekuće godine. Ocjena se temelji na podacima o stručnom znanju pokazanom u obavljanju poslova, učinkovitosti i kvaliteti rada te poštivanju službene dužnosti.

Plaće službenika i namještenika propisane su Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Na sam kraj rada proći ćemo kroz načine prestanka službe.

2 Lokalna samouprava u Hrvatskoj

Pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu zajamčeno je Ustavom Republike Hrvatske, a ogleda se ponajprije u pravu na samostalno obavljanje poslova lokalnog značaja, samostalno uređenje unutarnjeg ustrojstva i organizacije lokalnih jedinica, samostalno uređenje djelokruga tijela lokalnih jedinica, neposredan izbor članova predstavničkih i izvršnih tijela lokalnih jedinica, vlastite prihode i samostalno raspolaganje vlastitim prihodima. Hrvatski sustav lokalne samouprave temelji se na načelu autonomije vlasti tj. isključivom pravu lokalne jedinice da upravlja sama sobom na temelju propisa koje donosi samostalno i načelu supsidijarnosti tj. donošenje i izvršavanje odluka prepušta se razini koja je najbliža građanima.

Pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu ostvaruje se putem lokalnih i područnih (regionalnih) tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima, na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava.

Lokalna i regionalna samouprava financira se prihodima iz vlastitih izvora, zajedničkih prihoda, pomoći, primitaka od financijske imovine i zaduživanja. Vlastiti porezi općine i gradova su prirez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na tvrtku ili naziv i porez na korištenje javnih površina.

Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi. Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

Jedinice područne (regionalne) samouprave su županije. Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

U Republici Hrvatskoj ustrojeno je ukupno 555 jedinica lokalne samouprave, i to 428 općina i 127 gradova te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija.

Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, ima poseban status grada i županije, tako da je u Republici Hrvatskoj sveukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.¹

Prema zadnjem raspoloživom podatku, krajem 2019., u 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave bilo je zaposleno 19.047 službenika i namještenika.

2.1 Jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj

Jedinice lokalne samouprave su gradovi i općine.

Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značaja.²

Veliki gradovi su jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika.

Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te koja su povezana zajedničkim interesom stanovništva.³

Općina i grad imaju statut. Statut donosi predstavničko tijelo općine i grada.

Statutom se detaljnije uređuje samoupravni djelokrug lokalnih jedinica, njena obilježja, javna priznanja, ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela, ustrojstvo i rad javnih službi te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza.

Općina i grad samostalne su u odlučivanju u poslovima iz svog samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

¹<https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/22319>

² Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19., 144/20.)

³ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19., 144/20.)

Općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na:

- uređenje naselja i stanovanja,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- brigu o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet na svom području
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.⁴

Veliki gradovi uz prethodno navedene poslove obavljaju u svom samoupravnom djelokrugu i poslove koji se odnose na:

- održavanje javnih cesta,
- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja.

2.2 Karakteristike hrvatske lokalne samouprave

Teritorijalnu strukturu hrvatske lokalne samouprave obilježava prevelika složenost, nedovoljna stabilnost, neuravnoteženost, nedovoljna efikasnost, slabi razvojni potencijali te osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom.⁵

⁴ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19., 144/20.)

⁵ Koprić I. (2010) Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave 10 (2010). Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 372

2.3 Lokalni izbori

Lokalni izbori su, u smislu Zakona o lokalnim izborima, izbori za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, izbori općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika i izbori zamjenika općinskih načelnika, gradonačelnika i župana iz reda pripadnika nacionalnih manjina, odnosno iz reda pripadnika hrvatskog naroda.⁶

Pravo birati na lokalnim izborima imaju državljani Republike Hrvatske s navršениh 18 godina života koji imaju prebivalište na području jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za čija se tijela izbori provode. Članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo birati i državljani drugih država članica Europske unije, u skladu s posebnim zakonom.

Vlada Republike Hrvatske raspisuje lokalne izbore. Redovni lokalni izbori održavaju se treće nedjelje u svibnju svake četvrte godine.

Tijela za provedbu izbora su Državno izborno povjerenstvo, Izorno povjerenstvo Grada Zagreba, županijska, gradska i općinska izborna povjerenstva te birački odbori.

Birači koji su policijski službenici, djelatne vojne osobe, službenici i namještenici u Oružanim snagama RH ne smiju se kandidirati za člana predstavničkog tijela jedinice niti za općinskog načelnika, gradonačelnik i župana i njihovog zamjenika.

Također se ne mogu kandidirati ni osobe koje su pravomoćno osuđene za kazneno djelo na kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest mjeseci ili im je ta kazna zamijenjena radom za opće dobro ili uvjetnom osudom.

Kandidacijske liste i kandidature moraju prispjeti nadležnom izbornom povjerenstvu u roku od 14 dana od dana stupanja na snagu odluke o raspisivanju izbora.

Izborna promidžba je skup radnji koje poduzimaju sudionici izborne promidžbe u svrhu javnog predstavljanja i obrazlaganja svojih izbornih programa biračima.⁷

Izborna promidžba počinje danom objave zbirnih lista, a završava 24 sata prije dana održavanja izbora. Na dan koji prethodi održavanju izbora i na dan izbora do zatvaranja biračkih mjesta u 19.00 sati, zabranjuje se javno predstavljanje i obrazlaganje izbornih programa sudionika biračima, nagovaranje birača da glasuju

⁶ Zakon o lokanim izborima ("Narodne novine" br. 144/12., 121/16., 98/19., 42/20., 144/20., 37/21.)

⁷ Zakon o lokanim izborima ("Narodne novine" br. 144/12., 121/16., 98/19., 42/20., 144/20., 37/21.)

za određenu kandidacijsku listu ili kandidata, objavljivanje procjena izbornih rezultata kao i objavljivanje prethodnih, neslužbenih rezultata izbora, izjava i intervjua sudionika izborne promidžbe te navođenje njihovih izjava ili pisanih djela.⁸

Prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja ili postupku izbora za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu podnijeti političke stranke, nositelji kandidacijske liste birača, kandidati, najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj se provode izbori. U postupku kandidiranja ili u postupku izbora za izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prigovor mogu podnijeti političke stranke, kandidati, najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj se provode izbori.

Prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja i u postupku izbora za članove županijske skupštine, Gradske skupštine Grada Zagreba, župana i gradonačelnika Grada Zagreba podnosi se Držanom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske. Prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja i u postupku izbora za članove općinskog i gradskog vijeća, općinskih načelnika i gradonačelnika podnosi se županijskom izbornom povjerenstvu.

Ustavnost i zakonitost izbora nadzire Ustavni sud Republike Hrvatske. Ustavni sud Republike Hrvatske rješava i izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova, odlučujući u povodu žalbe na rješenje nadležnog izbornog povjerenstva.

2.4 Tijela jedinica u lokalnoj samoupravi u Hrvatskoj

Tijela jedinica u lokalnoj samoupravi su predstavničko tijelo, izvršno tijelo i upravna tijela.

2.4.1 Predstavničko tijelo

Predstavničko tijelo su općinsko vijeće, gradsko vijeće, županijska skupština te skupština grada Zagreba. Broj članova predstavničkog tijela jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave je neparan, a određuje se ovisno o broju stanovnika.

⁸ <https://www.izbori.hr/site/izbori-referendumi/lokalni-izbori>

Članovi predstavničkog tijela biraju se neposrednim izborima tajnim glasovanjem. Član predstavničkog tijela ne može istovremeno biti i predsjednik Republike Hrvatske, ministar, predsjednik ili potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske, predsjednik i sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske, pučki pravobranitelj, glavni državni revizor, državni tajnik i drugi službenici koji su propisani čl. 78 Zakona o lokalnim izborima.

Predstavničko tijelo ima predsjednika i do dva potpredsjednika, koji se biraju većinom glasova svih članova predstavničkog tijela. Predsjednik predstavničkog tijela saziva sjednice i presjeda sjednicama i predstavlja predstavničko tijelo. Sjednice se održavaju po potrebi, a najmanje jednom u tri mjeseca. Na obrazloženi zahtjev najmanje jedne trećine članova predstavničkog tijela dužan je sazvati sjednicu u roku od 15 dana od primitka zahtjeva. Sjednice predstavničkog tijela su javne.

Ovlasti predstavničkog tijela:⁹

- donosi statut jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave,
- donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave,
- osniva radna tijela, bira i razrješuje članove tih tijela te bira, imenuje i razrješuje i druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom,
- uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,
- osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,
- obavlja i druge poslove koji su zakonom ili drugim propisom stavljeni u djelokrug predstavničkog tijela.

Članovi predstavničkog tijela dužnost obavljaju počasnno i za to ne primaju plaću, ali imaju pravo na naknadu u skladu s odlukom predstavničkog tijela.

U određenim Zakonom propisanim slučajevima Vlada Republike Hrvatske može raspustiti predstavničko tijelo jedinice. Neki od slučajeva su:

- ako donese odluku ili drugi akt kojim ugrožava suverenitet i teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske,

⁹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19., 144/20.)

- ako predstavničko tijelo novoustrojene jedinice ne donese statut u roku od 60 dana od dana konstituiranja,
- ako učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu ili zbog učestalih, težih povreda zakona i drugih propisa,
- ako iz bilo kojih razloga trajno ostane bez broja članova potrebnog za rad i donošenje odluka,
- ako ne može donositi odluke iz svog djelokruga duže od 3 mjeseca.

Kad raspusti predstavničko tijelo, Vlada Republike Hrvatske imenuje povjerenika Vlade u jedinici samouprave.

2.4.2 Izvršno tijelo

Izvršno tijelo grada je gradonačelnik, općine je općinski načelnik, a županije je župan. Biraju se neposredni izborima. Iznimno, izvršno tijelo je zamjenik koji obnaša dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika i župana.

Ovlasti općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana su:¹⁰

- priprema prijedloga općih akata,
- izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela,
- usmjerava djelovanje upravnih tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u obavljanje poslova iz njihovoga samoupravnog djelokruga te nadzire njihov rad,
- upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave kao i njezinim prihodima i rashodima, u skladu sa zakonom i statutom,
- odlučuje o stjecanju i otuđivanju nekretnina i pokretnina jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave i drugom raspolaganju imovinom u skladu s ovim Zakonom, statutom jedinice i posebnim propisima,
- imenuje i razrješuje predstavnike jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno,
- obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

¹⁰ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19., 144/20.)

Općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan dužnost mogu obavljati volonterski ili profesionalno. U slučaju profesionalnog obavljanju dužnosti imaju pravo na plaću i druga prava iz rada sukladno propisima i općim aktima jedinice, a ako dužnost obavljaju volonterski, imaju pravo na naknadu za rad.

Plaću župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika čini umnožak koeficijenata i osnovice za obračun plaće, uvećan za 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža, najviše 20%. Osnovicu i koeficijente za obračun plaća određuje odlukom predstavničko tijelo jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.¹¹

Koeficijenti za obračun plaće zamjenika župana, gradonačelnika i općinskog načelnika mogu iznositi najviše do 85% koeficijenta župana, gradonačelnika odnosno općinskog načelnika čiji su zamjenici.

2.4.3 Upravna tijela

Za obavljanje upravnih poslova u jedinici se ustrojavaju upravna tijela – odjeli, službe i druge organizacijske jedinice u kojima se neposredno obavljaju poslovi iz njezinog djelokruga.

Ustrojstvo upravnih tijela i raspored poslova iz djelokruga jedinice uređuje njezino predstavničko tijelo općim aktom u skladu sa zakonom i statutom jedinice.

Koliko će upravnih tijela jedinica ustrojiti i kako će između njih rasporediti poslove iz svog djelokruga, ovisi prije svega o poslovima koje treba obaviti, a koji su predodređeni potrebama građana koje lokalna uprava treba zadovoljiti kao i njezinim mogućnostima. I jedno i drugo ovisi o nizu drugih čimbenika npr. ekonomskoj snazi, prirodnom položaju, veličini jedinice i dr.

Dvije ili više jedinica lokalne samouprave mogu obavljanje pojedinih poslova iz svog samoupravnog djelokruga organizirati zajednički, osobito u svrhu pripreme projekata za povlačenje novčanih sredstava iz fondova Europske unije.¹²

Upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan.

¹¹ Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 28/10., 10/23.)

¹² Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19., 144/20.)

Upravne i stručne poslove iz djelokruga upravnog tijela jedinice samouprave obavljaju službenici, a prateće i pomoćne poslove obavljaju namještenici.

Plaću službenika odnosno namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave čini umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta na koje je službenik raspoređen i osnovice za obračun plaće, uvećan za 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža.¹³

Osnovica za obračun plaće utvrđuje se kolektivnim ugovorom. Ako osnovica za obračun plaće nije utvrđena kolektivnim ugovorom, utvrđuje ju odlukom župan, gradonačelnik odnosno općinski načelnik. Koeficijenti za obračun plaće određuje odlukom predstavničko tijelo jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Koeficijenti se određuju unutar raspona koeficijenata od 1,00 do 6,00.

Za vrijeme trajanja vježbeničkog staža vježbenik ima pravo na 85% plaće poslova radnog mjesta najniže složenosti njegove stručne spreme.

3 Ljudi u upravi

3.1 Kategorije zaposlenih u upravi

U javnoj upravi su zaposleni:

- 1) profesionalni javni službenici
- 2) politički dužnosnici
- 3) osobe koje rade na manualnim i pomoćno-tehničkim poslovima
- 4) vanjski suradnici i privremeno zaposlene osobe, među kojima su i službenici zaposleni na određeno vrijeme putem ugovora¹⁴

Najbrojniju i najznačajniju skupinu čine profesionalci javni službenici kojima je posao u javnoj službi trajno i glavno zanimanje, za koje su se obrazovali i za koje primaju plaću. Ovaj pojam u Hrvatskoj obuhvaća:

- državne službenike zaposlene u organizacijama središnje državne uprave

¹³ Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 28/10., 10/23.)

¹⁴ Marčetić G. (2021) Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi. U: Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb: Studijski centar za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, str. 133

- službenike zaposlene u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave
- službenike zaposlene u javnim službama, od kojih su neki plaćeni iz državnog proračuna, a drugi iz proračuna lokalnih jedinica.

Politički dužnosnici biraju se ili imenuju na određene funkcije u vrhu upravnih organizacija prema političkom kriteriju, a položaj im je vremenski ograničen trajanjem njihovog političkog mandata. Njihova uloga je da prenose političku volju odlučujućih grupa na vlasti te da provode demokratsku kontrolu nad javnom upravom. Politički su odgovorni javnosti za propuste koji su počinjeni u području djelovanja upravnih resora kojima su na čelu.

Uz političke dužnosnike imamo i političke savjetnike. Politički savjetnici su pomoćnici ministra koji ga savjetuju u političkim pitanjima, na temelju povjerenja i osobne lojalnosti ministru. Razlikuju se od državnih službenika prije svega po tome što ih imenuje ministar prema političkom kriteriju pa se na njih ne primjenjuju opća pravila o zapošljavanju ni posebni uvjeti za državnu službu. Politički savjetnici održavaju odnose sa strankom, drugim ministrima i njihovim savjetnicima, pišu govore i pomažu ministru u javnim nastupima, komentiraju prijedloge državnih službenika, izvještavaju i savjetuju o prijedlozima iz drugih ministarstava.

Znatan broj ljudi u upravi radi na manualnim i pomoćnim poslovima ili tehničkim poslovima. Označavaju se terminima kao što su namještenik, zaposlenik, djelatnik, radnik, kako bi se pokazala jasna razlika između te vrste poslova i poslova koje obavljaju službenici. U posljednje vrijeme vidi se jasan trend smanjivanja te kategorije zaposlenika iz upravnih organizacija, a za obavljanje pomoćnih poslova čišćenja, kuhanja, zaštite, IT podrške, koriste se vanjski ponuditelji pojedinih usluga tzv. outsourcing.

Vanjski suradnici privremeno ili povremeno sudjeluju u radu upravnih organizacija, ali nisu zaposleni u njima. Riječ je o članovima određenih odlučujućih ili savjetodavnih tijela, odbora ili komisija koji zbog svoje stručnosti, neprofesionalnog karaktera posla ili potrebe predstavljanja interesne skupine građana, odnosno određenih interesa trećeg sektora, sudjeluju u odlučivanju o pojedinim pitanjima iz nadležnosti te organizacije. Njima se mogu pribrojiti i osobe koje sudjeluju u radu upravnih

organizacija zbog zakonske obveze (prisilna mobilizacija) ili obavljanje nekog jednokratnog posla (popis stanovništva).¹⁵

3.2 Pojam javnog službenika

U teoriji upravnog prava mnogobrojne su definicije pojma javnog službenika, koje se često nemalo razlikuju, ovisno o prostoru i vremenu u kojem su nastajale.

S gledišta znanstvenog interesa dovoljna je definicijska karakteristika službenika njihova profesionalnost. Ona uključuje specifičnu obrazovnu pripremu, stalno i relativno trajno zanimanje, tj. posvećivanje radu u upravi bar pretežan dio radnog vremena te plaću kao naknadu za obavljanje službe određene kvantitete i kvalitete.¹⁶

Pravno gledano ističe se razlika između kontinentalnoeuropskog i anglosaksonskog shvaćanja o službenicima. U većini europskih zemalja, javna funkcija smatra se posebnim oblikom posla koji se obavlja u općem interesu.

U anglosaksonskom krugu pojam javne funkcije mnogo je uži, a osobe koje obavljaju poslove u sklopu tih funkcija nemaju tak izražen poseban pravni status.

Zakonodavac se koristi mješovitom definicijom u kojoj ima elemenata organizacijskog i funkcionalnog pristupa službenicima. Organizacijski aspekt vidi se u određivanju državnih tijela u kojima rade državni službenici. Osobe koju su zaposlene izvan tih tijela ne smatraju se državnim službenicima, čak i ako obavljaju poslove državne uprave. Funkcionalni aspekt vidi se u izrazu „obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđenih Ustavom, zakonom, itd.“ kojim se podrazumijeva da osoba mora obavljati poslove državne službe.¹⁷

U literaturi se često navode karakteristična obilježja prema kojima se mogu prepoznati javni službenici, bez obzira na to kojem upravnom sustavu pripadali te kojim ih terminima označavali. Među njima su profesionalizam i stručnost, stalnost službe i potpadanje pod režim javnog prava.

¹⁵ Marčetić G. (2021) Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi. U: Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb: Studijski centar za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, str. 134

¹⁶ Marčetić G. (2021) Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi. U: Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb: Studijski centar za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, str. 135

¹⁷ Marčetić G. (2005) Javni službenici i tranzicija. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Zaklada Konrad Adenauer, str.144

Prema načelu jednake dostupnosti zapošljavanja u javnoj upravi, svi se građani mogu javiti na otvoreni javni natječaj, u kojem se navode uvjeti za prijam u službu koji osiguravaju selekciju kandidata prema kriteriju stručnosti. Nakon izbora kandidata, osoba se postavlja ili imenuje na određeno radno mjesto.

3.3 Službenici kroz povijest

Već u predrđavnim tradicionalnim društvima, obično kao izraz prvih oblika teritorijalne vlasti, pojavljuju se pojedinci (poglavice, vračevi) ili skupine ljudi (vijeća staraca, seoski suci) kojih je zadatak upravljanje zajednicom i njezina integracija. To su rudimentarni službenici. Karakteristična je pojava za rudimentarnu upravu kumulaciju funkcija odnosno nepostojanje čvrsto određenih zadaća uprave u današnjem smislu riječi, pa se u rukama jedne osobe moglo naći i nekoliko desetaka funkcije. Svim je tim osobama zajedničko da nemaju ni minimalan stupanj sigurnosti ni zaštite položaja. U pravilu ih uzdržava vladar na svom dvoru, ponekad i u naravi izvan dvora, a oni mu služe dok su u njegovoj milosti.

Prema najstarijem shvaćanju, upravna služba poistovjećala se s obnašanjem političke vlasti, a javni službenik smatrao se osobnim nositeljem dijela državnog monopola prinude ili nositeljem ovlasti koji posredno proizlaze iz tog monopola. Klasičan primjer takvog shvaćanja su rimske magistrature. Institucija magistrature pojavljuje se u vrijeme pretvaranje rimske države u republiku, kad su na čelo države, umjesto kralja, stala dvojica konzula kao vrhovni magistrati. Oni su vršili vojnu, građansku i upravnu funkciju te pravosudne poslove, no njihova je vlast bila uža od kraljevske. Magistrature su se popunjavale na određeno vrijeme, izborom kao političkim aktom, uz opću političku odgovornost. Upravne poslove magistrati su obavljali po vlastitoj ocjeni, a najčešće i na vlastiti račun. Imali su osobne službenike koje su sami plaćali i koji nisu bili državni službenici niti su se nalazili u kakvom odnosu spram države. Shvaćanje o upravi kao vlasti zadržalo se u određenim aspektima do današnjih dana. Pogotovo se to vidi u klasičnim upravnim resorima obrane, vanjskih i unutarnjih poslova te pravosuđa i financija, u kojima država još uvijek djeluje u svojoj izvornoj ulozi kao politička vlast i monopolizator sredstava fizičke prisile.

Istodobno ili nešto kasnije od shvaćanja uprave kao vlasti, pojavljuje se shvaćanje o upravnoj službi kao povlastici ili beneficiju. Za osobu koja obavlja javnu službu to

podrazumijeva određene koristi, ponajprije materijalne, te povoljniji status od ostalih članova zajednice. Ekstreman je oblik shvaćanja upravne službe kao povlastice praksa legalnog kupovanja ili zakupljivanja službi odnosno dodjeljivanje službi kao nagrade za političke i druge usluge, na temelju obiteljskih i prijateljskih veza. Zakupljivanje ili kupovanje službi odraz je primitivnog shvaćanja o „uhljebivanju“ u javnoj službi, koje je u kasnijim povijesnim razdobljima evoluiralo u razne oblike političke i osobne protekcije, patronaže, nepotizma, korupcije i drugih oblika.

3.4 Službenici u suvremeno doba

U većini suvremenih upravnih sustava prevladalo je shvaćanje o upravnoj službi kao društvenoj ili javnoj funkciji, koja je korisna i potrebna zajednici. Prijelaz na takvo stajalište dogodio se u trenutku kad su službenici prestali služiti individualnom feudalcu ili apsolutističkom monarhu osobno, a počeli služiti državi odnosno društvenoj i političkoj zajednici građana.

Život u gradovima donio je mnoge rizike i nestabilnosti te stvorio nove potrebe. Kao odgovor na njih država je razvila postupke regulacijske intervencije radi stabilizacije ekonomije i sprečavanje ekonomskih kriza te razvila niz javnih službi koje u gradu više nisu mogli obavljati pojedinci svaki za sebe.

Nove javne službe nisu počivale primarno na prinudi, kao klasični upravni resori, a glavna sankcija kojom se koriste više nije primjena sile, već uskraćivanje službe korisnicima.

Sve brojnije i složenije poslove više ne mogu obavljati laici ili privremeni vladarevi miljenici, već plaćeni i obrazovani profesionalci, koji se ne smatraju primarno nositeljima vlasti ili povlastica nego nositeljima javne funkcije.

Profesionalizacija je pridonijela stvaranju novih vrijednosti u upravi, kao što su efikasnost, te pojavi merit sustava. Merit-system podrazumijeva sustav nagrađivanja prema sposobnostima. Merit sustav potiče zapošljavanje i napredovanje osoba odgovarajućeg obrazovanja i sposobnosti te na taj način izravno pridonosi profesionalizaciji javne uprave.¹⁸ Javni službenici postaju odgovorni građanima za posao koji obavljaju, u kojem posebnu važnost dobiva pitanje profesionalnih standarda i etičnosti obavljanja javne službe.

¹⁸ Marčetić G. (2005) Javni službenici i tranzicija. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Zaklada Konrad Adenauer, str. 128

4 Službenici u hrvatskoj lokalnoj samoupravi

4.1 Prijam u službu

Ministarstvo uprave u provedbi postupka prijma u državnu službu surađuje s jedinicama za ljudske potencijale državnih tijela u kojima je zaposleno 50 ili više službenika i namještenika, dok za državna tijela koja imaju manje od 50 zaposlenih državnih službenika i namještenika obavlja poslove jedinice za ljudske potencijale pod uvjetom da obavljanje tih poslova nije drugačije uređeno posebnim propisom.¹⁹ Zapošljavanje u javnoj upravi mora počivati na načelu jednake dostupnosti i odabiru kandidata na temelju zasluga, poštenog i javnog natječaja te bez diskriminacije.²⁰ Zakon uvjetuje prijam u službu da postoji slobodno radno mjesto utvrđeno pravilnikom o unutarnjem redu, da su osigurana sredstva u proračunu lokalne jedinice te da je popunjavanje radnom mjestu predviđeno planom prijma u službu. Pročelnici upravnih tijela lokalne jedinice pripremaju prijedloge plana prijma u službu u vrijeme kad se priprema nacrt proračuna jedinice za sljedeću kalendarsku godinu. Plan prijma u službu utvrđuje se u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu proračuna lokalne jedinice za kalendarsku godinu na koju se plan odnosi. Plan prijma se objavljuje u službenom glasilu lokalne jedinice odnosno službenom glasilu županije.²¹

Pored općih uvjeta za prijam u službu (punoljetnost, hrvatsko državljanstvo i zdravstvena sposobnost za obavljanje radnog mjesta) propisani su i posebni uvjeti za prijam u službu (određena stručna sprema i struka, radno iskustvo na odgovarajućim poslovima, položen državni stručni ispit, znanje određenog stranog jezika, posebna znanja, sposobnosti i vještine).

U službu ne može biti primljena osoba protiv koje se vodi kazneni postupak ili koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo protiv života i tijela, protiv slobode i prava

¹⁹ Giljević T., Lopižić I. (2019) Zapošljavanje u hrvatskoj javnoj službi: što (ni) smo naučili iz europskih iskustava. U: Marčetić, G.; Vukojičić Tomić, T; Lopižić, I. (ur.) Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 56

²⁰ Giljević T., Lopižić I. (2019) Zapošljavanje u hrvatskoj javnoj službi: što (ni) smo naučili iz europskih iskustava. U: Marčetić, G.; Vukojičić Tomić, T; Lopižić, I. (ur.) Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 38

²¹ Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 86/08., 61/11., 04/18., 112/19.)

čovjek i građanin, protiv Republike Hrvatske, protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, protiv spolne slobode i spolnog ćudoređa, protiv braka, obitelji i mladeži, protiv imovine, protiv sigurnosti pravnog prometa i poslovanja, protiv pravosuđa, protiv vjerodostojnosti isprava, protiv javnog reda ili protiv službene dužnosti.

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.

4.1.1 Javni natječaj

U službu se prima 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
- kod zadržavanja u službi vježbenika koji je položio državni ispit
- kod prijma u službu osobe koja je na temelju ugovora o stipendiraju ili školovanju u obvezi raditi određeno vrijeme u službi u upravnom tijelu jedinice

Natječaj raspisuje pročelnik upravnog tijela.²² Rok za podnošenje prijava na natječaj ne smije biti kraći od osam niti duži od 15 dana od dana objave natječaja u Narodnim novinama. Natječaj provodi povjerenstvo koje imenuje pročelnik upravnog tijela.

Povjerenstvo za provedbu natječaja obavlja sljedeće poslove :

- utvrđuje koje su prijave na natječaj pravodobne i potpune
- utvrđuju listu kandidata prijavljenih na natječaj koji ispunjavaju uvjete
- kandidate s liste poziva na prethodnu provjeru znanja i sposobnosti
- provodi postupak provjere znanja i sposobnosti
- podnosi izvješće o provedenom postupku, uz koje prilaže rang-listu kandidata s obzirom na rezultate provedene provjere znanja i sposobnosti

Prethodna provjera znanja i sposobnosti kandidata obavlja se pisanim testiranjem i intervjuom, a po potrebi i provjerom praktičnog rada na određenim poslovima.

²² Natječaj za imenovanje pročelnika upravnog tijela raspisuje općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan

Izbor kandidata za prijam u službu obavlja se između najviše 10 kandidata koji su postigli najbolje rezultate na provedenom testiranju i intervjuu. Izbor kandidata mora biti obrazložen.²³

Za izabranog kandidata donosi se rješenje o prijmu u službu, a kod natječaja za imenovanje pročelnika upravnog tijela donosi se rješenje o imenovanju. Rješenja se donose najkasnije u roku od 60 dana od isteka roka za podnošenje prijava.

Rješenje o prijmu u službu izabranog kandidata dostavlja se kandidatima prijavljenim na natječaj, dakle i kandidatima koji ne ispunjavaju formalne uvjete iz natječaja²⁴. Kandidat koji nije primljen u službu može podnijeti žalbu. Žalba odgađa izvršenje rješenja o prijmu u službu.

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, 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 stručnom ispitu odnosno rok za polaganje državnog stručnog ispita ako nije položen.

Radi osiguranja objektivnog provođenja natječajnog postupka u skladu s merit-kriterijima, provođenje natječajnih postupaka u europskim zemljama sve se više povjerava specijaliziranim i neovisnim tijelima, uvode se mjere koje služe ubrzavanja trajanja postupka, a testiranje se usmjerava procjeni opće sposobnosti kandidata za obavljanje poslova javne službe. Vodi se računa o privlačenju najboljih kandidata, naročito mladih i širenju baze potencijalnih kandidata za rad u javnoj upravi.²⁵

U službu se u pravilu prima na neodređeno vrijeme i to uz obvezni probni rad. Probni rad traje tri mjeseca. Službeniku koji na probnom radu nije zadovoljio uvjete otkazuje se služba, o čemu se donosi rješenje u roku od osam dana od isteka probnog rada. Ukoliko se ne donose rješenje u prethodno navedenom roku, smatra se da je službenik zadovoljio na probnom radu.

²³Giljević T., Lopižić I. (2019) Zapošljavanje u hrvatskoj javnoj službi: što (ni) smo naučili iz europskih iskustava. U: Marčetić, G.; Vukojičić Tomić, T; Lopižić, I. (ur.) Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 57

²⁴ Rješenje ne treba dostavljati osobama koje su podnijele nepravodobne i nepotpune prijave na natječaj, ni kandidatima koji nisu pristupili prethodnoj provjeri znanja.

²⁵Giljević T., Lopižić I. (2019) Zapošljavanje u hrvatskoj javnoj službi: što (ni) smo naučili iz europskih iskustava. U: Marčetić, G.; Vukojičić Tomić, T; Lopižić, I. (ur.) Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 38

Službenik može biti primljen u službu na određeno vrijeme radi obavljanja privremenih poslova i poslova čiji se opseg privremeno povećao. koji može trajati najduže šest mjeseci i može se produžiti za još šest mjeseci.

Služba na određeno vrijeme radi zamjene duže odsutnog službenika može trajati do povratka odsutnog službenika na posao.

Služba na određeno vrijeme ne može postati služba na neodređeno vrijeme. Osobe se u službu na određeno vrijeme primaju putem oglasa koji se obvezno objavljuje putem nadležne službe za zapošljavanje. Rok za podnošenje prijave na oglas je osam dana od dana objave oglasa kod nadležne službe za zapošljavanje.

4.2 Standardna mjerila za klasifikaciju radnih mjesta

Kod klasifikacije radnih mjesta, zakonom treba utvrditi jedinstvene osnovne kriterije, a ako se odluči za automatizam, treba propisati načelna zvanja i položaj. Važnost je u tome što klasifikacijski sustav je temelj platnom sustavu i sustavu napredovanja.²⁶

Radna mjesta službenika klasificiraju se prema standardnim mjerilima utvrđenim Zakonom o službenicima i namještenicima u lokanoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi:²⁷

- 1) potrebno stručno znanje – obuhvaća stupanj obrazovanja, radnog iskustva, vrstu i stupanj stručnog obrazovanja te ostalih znanja, sposobnosti i vještina
- 2) složenost poslova – odražava razinu složenosti zadataka koji se obavljaju u okviru radnog mjesta i složenost postupaka i metoda rada koje se u njihovo rješavanju primjenjuju
- 3) samostalnost u radu – odražava opseg u kojem se zadaci obavljaju u skladu s općim ili specifičnim smjernicama i uputama nadređenih te opseg nadzora nadređenih potreban u obavljanju poslova određenog radnog mjesta
- 4) stupanj suradnje s drugim tijelima i komunikacije sa strankama - odražava vrstu i učestalost kontakata koji se ostvaruju prilikom obavljanja poslova određenog radnog mjesta te njihovu važnost za rad upravnog tijela
- 5) stupanj odgovornosti i utjecaj na donošenje odluka – uključuje materijalnu i financijsku odgovornost, odgovornost za zakonitost rada i postupanja te

²⁶ Marčetić G. (2000) Lokalni službenici u Republici Hrvatskoj – okvir za normativnu regulativu, Hrvatska javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 2 (3). Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 510

²⁷ Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 74/10., 152/14., 48/23.)

upravljačku i nadzornu odgovornost vezanu uz rad drugih službenika. Utjecaj na donošenje odluka izražava opseg u kojem poslovi koji se obavljaju u okviru radnog mjesta ima utjecaj na provedbu ciljeva upravnog tijela.

Radna mjesta klasificiraju se u kategorije, potkategorije i razine potkategorije prema standardnim mjerilima.

4.2.1 Kategorije radnih mjesta

Kategorije radnih mjesta obuhvaćaju skupine radnih mjesta koje uključuju obavljanje pretežno upravljačkih ili izvršnih poslova.

Radna mjesta u upravnim tijelima razvrstavaju se u sljedeće kategorije:

- a) radna mjesta I. kategorije – uključuju ovlaštenja i odgovornosti za upravljanje upravnim tijelom ili unutarnjom ustrojstvenom jedinicom
- b) radna mjesta II. kategorije – uključuju obavljanje izvršnih poslova za koje su potrebna posebna stručna i specijalistička znanja, sposobnosti i vještine.
- c) radna mjesta III. kategorije – uključuju izvršavanje jednostavnih i pretežno rutinskih upravnih, administrativnih i stručnih poslova službenika
- d) radna mjesta IV. kategorije – radna mjesta namještenika koja obuhvaćaju organiziranje pomoćno-tehničkih poslova, nadzor nad njihovom provedbom i pružanje potpore namještenicima u obavljanju poslova te neposredno izvršavanje pomoćno-tehničkih poslova

4.2.2 Potkategorije radnih mjesta

U I. kategoriji radnih mjesta utvrđuju se sljedeće potkategorije:²⁸

- a) glavni rukovoditelj – standardna mjerila su stručno znanje sveučilišni diplomski studij ili sveučilišni integrirani prijediplomski i diplomski studij ili stručni diplomski studij s najmanje pet godina radnog iskustva na odgovarajućim poslovima. Stupanj složenosti poslova uključuje planiranje, vođenje i koordiniranje povjerenih poslova. Stupanj samostalnosti uključuju samostalnost u radu i odlučivanju o najsloženijim stručnim pitanjima. Stupanj odgovornosti koji uključuje najvišu materijalnu, financijsku i odgovornost za zakonitost rada i postupanja, također široku nadzornu i upravljačku

²⁸ Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 74/10., 152/14., 48/23.)

odgovornost. Stalna stručna komunikacija unutar i izvan upravnog tijela od utjecaja na provedbu plana i programa upravnog tijela. Nazivi radnog mjesta su pročelnik upravnog odjela, pročelnik službe i voditelj jedinice za unutarnju reviziju.

- b) viši rukovoditelj – standardna mjerila su stručno znanje sveučilišni diplomski studij ili sveučilišni integrirani prijediplomski i diplomski studij ili stručni diplomski studij s najmanje pet godina radnog iskustva na odgovarajućim poslovima.

Stupanj složenosti posla uključuje planiranje, vođenje i koordiniranje povjerenih poslova, pružanje potpore osobama na višim rukovodećim položajima u osiguranju pravilne primjene propisa i mjera te davanje smjernica u rješavanju strateških važnih zadaća. Samostalnost u radu je ograničena povremenim nadzorom i pomoći nadređenog pri rješavanju složenih stručnih problema. Visoka odgovornost za zakonitost rada i postupanja, odgovornost za materijalna i financijska sredstva do određenog iznosa te izravna odgovornost za rukovođenje odgovarajućim unutarnjim ustrojstvenim jedinicama. Komunikacija uključuje kontakte unutar i izvan upravnog tijela u svrhu pružanja savjeta te prikupljanja ili razmjene informacija. Nazivi radnog mjesta su zamjenik pročelnika upravnog tijela, pomoćnik pročelnika upravnog tijela, voditelj ustrojstvene jedinice.

- c) rukovoditelj – za radna mjesta 1.razine sveučilišni diplomski studij ili sveučilišni integrirani prijediplomski i diplomski studij ili stručni diplomski studij i najmanje četiri godine radnog iskustva na odgovarajućim poslovima. Za radna mjesta 2.razine sveučilišni prijediplomski studij ili stručni prijediplomski studij i najmanje četiri godine radnog iskustva na odgovarajućim poslovima. Za radna mjesta 3.razine srednja stručna sprema i najmanje četiri godine radnog iskustva na odgovarajućim poslovima. Složenost posla uključuje organizaciju obavljanja poslova, potporu službenicima u rješavanju složenih zadaća i obavljanje najsloženijih poslova unutarnje ustrojstvene jedinice. Samostalnost u radu je ograničena češćim nadzorom i pomoći nadređenog pri rješavanju stručnih problema. Odgovornost za materijalne resurse s kojima radi, te višu odgovornost za zakonitost rada i postupanja i pravilnu primjenu postupaka i metoda rada u odgovarajućim unutarnjim ustrojstvenim jedinicama. Komunikacija koja uključuje kontakte unutar i izvan upravnog tijela s nižim

unutarnjim ustrojstvenim jedinicama u svrhu prikupljanja ili razmjene informacija. Naziv radnog mjesta je voditelj ustrojstvene jedinice.

U II. kategoriju radnih mjesta utvrđuju se sljedeće potkategorije:²⁹

- a) viši savjetnik – specijalist – stručno znanje sveučilišni diplomski studij ili sveučilišni integrirani prijediplomski i diplomski studij ili stručni diplomski studij, najmanje osam godina radnog iskustva na odgovarajućim poslovima.

Obavlja najsloženije zadatke izrade i provedbe općih i drugih akata, strategije i programa, vođenje projekata, poslove pravnog zastupanja, rješava upravne predmete, stručno pomaže službenicima. Stupanj samostalnosti uključuje rad u skladu s općim i specifičnim uputama rukovodećeg službenika. Odgovara za materijalne resurse s kojim službenik radi. Stalna komunikacija unutar i izvan upravnog tijela.³⁰

Nazivi radnog mjesta su viši savjetnik – specijalist i viši unutarnji revizor,

- b) viši savjetnik – sveučilišni diplomski studij ili sveučilišni integrirani prijediplomski i diplomski studij ili stručni diplomski studij s najmanje četiri godine radnog iskustva na odgovarajućim poslovima. Stupanj složenosti uključuje izradu akata iz djelokruga upravnog tijela, sudjelovanje u izradi strategija i programa i vođenja projekata. Povremeni nadzor rukovodećeg službenika. Odgovara za materijalne resurse s kojim službenik radi. Komunikacija unutar i izvan upravnog tijela u svrhu pružanja savjeta, prikupljanja i razmjena informacija.

Nazivi radnog mjesta su viši savjetnik i unutarnji revizor.

- c) savjetnik – sveučilišni diplomski studij ili sveučilišni integrirani prijediplomski i diplomski studij ili stručni diplomski studij, najmanje tri godine radnog iskustva na odgovarajućim poslovima. Surađuje u izradi akata iz djelokruga upravnog tijela, rješava složene upravne i druge predmete. Češći nadzor i davanje općih uputa rukovodećim službenicima. Odgovara za materijalne resurse s kojima službenik radi. Kontakti unutar i izvan upravnog tijela radi prikupljanja i razmjene informacija.

Nazivi radnog mjesta su savjetnik i pomoćni unutarnji revizor.

²⁹ Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 74/10., 152/14., 48/23.)

³⁰ Radna mjesta višeg savjetnika-specijalista mogu se utvrditi samo u županijama, velikim gradovima i gradovima sjedištima županija

- d) viši stručni suradnik – sveučilišni diplomski studij ili sveučilišni integrirani prijediplomski i diplomski studij ili stručni diplomski studij, najmanje jedna godina radnog iskustva na odgovarajućim poslovima. Obavlja stalne složenije upravne i stručne poslove unutar upravnog tijela. Redoviti nadzor i upute nadređenog službenika. Odgovara za materijalne resurse s kojim službenik radi. Komunikacija unutar nižih unutarnjih ustrojstvenih jedinica te povremena komunikacija izvan državnog tijela u svrhu prikupljanja i razmjene informacija. Pored naziva radnog mjesta viši stručni suradnik imamo i radno mjesto samostalni upravni referent.

U III. kategoriji radnih mjesta utvrđuju se sljedeće potkategorije:³¹

- a) stručni suradnik – sveučilišni prijediplomski studij ili stručni prijediplomski studij i najmanje tri godine radnog iskustva na odgovarajućim poslovima. Izvršava administrativne i jednostavne stručne poslove s ograničenim brojem međusobno povezanih različitih zadataka u čijem se rješavanju primjenjuje ograničeni broj propisanih postupaka, utvrđenih metoda rada ili stručnih tehnika te vodi upravne postupke. Povremeni nadzor i upute od strane nadređenog službenika. Odgovara za materijalne resurse s kojim službenik radi, te ispravna primjena postupaka. Komunikacija unutar upravnog tijela, a povremeno i izvan upravnog tijela radi prikupljanja i razmjene informacija. Naziv radnog mjesta je stručni suradnik.
- b) viši referent – sveučilišni prijediplomski studij ili stručni prijediplomski studij i najmanje jedna godina radnog iskustva na odgovarajućim poslovima. Stupanj složenosti uključuje izričito određene poslove koji zahtijevaju primjenu jednostavnijih i precizno utvrđenih postupaka te vođenje upravnog postupka. Redovan nadzor i upute nadređenog službenika. Odgovara za materijalne resurse s kojim službenik radi. Komunikacija unutar nižih unutarnjih ustrojstvenih jedinica. Naziv radnog mjesta je viši referent.
- c) referent – srednja stručna sprema, najmanje jedna godina radnog iskustva na odgovarajućim poslovima. Obavlja jednostavne i rutinske poslove. Stalni nadzor i upute nadređenog službenika. Odgovara za materijalne resurse s kojim službenik radi. Komunikacija unutar nižih ustrojstvenih jedinica upravnog

³¹ Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 74/10., 152/14., 48/23.)

tijela. Nazivi radnog mjesta su administrativni tajnik župana, gradonačelnika, matičar, ekonom, referent, administrativni tajnik, daktilograf.

U IV. kategoriji radnih mjesta utvrđuju se sljedeće potkategorije: ³²

a) namještenici I. potkategorije – srednja stručna sprema s najmanje četiri godine radnog iskustva. Organizacija pomoćno tehničkih poslova, nadzor nad njihovom provedbom i pružanje potpore namještenicima u obavljanju poslova. Povremeni nadzor i opće upute nadređenog službenika. Odgovornost za materijalne resurse s kojima rade namještenici.

Naziv radnog mjesta voditelj poslova namještenika.

b) namještenici II. potkategorije – za radna mjesta 1. razine potrebna je srednja stručna sprema. Stupanj složenosti uključuje obavljanje pomoćno – tehničkih poslova koji zahtijevaju primjenu znanja i vještina. Odgovornost za materijalne resurse s kojima radi. Za radna mjesta 2.razine potrebna je niža stručna sprema ili osnovna škola, stupanj složenosti posla uključuje jednostavne i standardizirane pomoćno – tehničke poslove. Odgovornost za materijalne resurse s kojima radi.

Nazivi radnog mjesta su vozač, tehničar za održavanje, grafički tehničar, zaštitar, čuvar, komunalni izvidnik, fotoreporter, domar, spremač, dostavljač, pomoćni radnik.

Radna mjesta u upravnim tijelima utvrđuju se u pravilniku o unutarnjem redu. Opis radnog mjesta sastavlja se kod pripreme novog ili izmjene važećeg pravilnika o unutarnjem redu, kada se utvrđuje novo radno mjesto, spajaju pojedina radna mjesta ili se radnom mjestu mijenja utvrđena potkategorija.

Opis radnog mjesta sadrži sljedeće elemente:

- osnove podatke o radnom mjestu – sadrže naziv kategorije, potkategorije i razine potkategorije u koju se radno mjesto razvrstava, naziv radnog mjesta, klasifikacijski rang, broj radnog mjesta u pravilniku u unutarnjem redu i naziv ustrojstvene jedinice
- opis poslova radnog mjesta – sadrži opis poslova i zadataka koji se pretežno obavljaju na radnom mjestu.

³² Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 74/10., 152/14., 48/23.)

- opis razine standardnih mjerila za klasifikaciju radnih mjesta sadrži opis razine odnosno opsega standardnih mjerila za klasifikaciju radnih mjesta koji se odnosi na većinu poslova iz opisa poslova radnog mjesta.

Važnost potkategorije i razine potkategorije radnog mjesta u ukupnoj klasifikaciji radnih mjesta određuje se klasifikacijskim rangom. Klasifikacijski rang osnova je za vrednovanje radnih mjesta u odluci kojom se određuju koeficijenti za obračun plaća. Prilikom utvrđivanja plaća, radna mjesta unutar pojedinog klasifikacijskog ranga mogu biti jednako ili različito vrednovana.

4.3 Prava i obveze službenika i namještenika

Službenici i namještenici imaju pravo na sindikalno udruživanje.

Obraćanje službenika i namještenika zbog opravdane sumnje na korupciju ili podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim državnim tijelima ne predstavlja opravdan razlog za prestanak službe.

Službeniku se jamči zaštita anonimnosti ako nadležno tijelo ocijeni da se radi o težem obliku korupcije.

Službenici i namještenici imaju pravo na zaštitu u slučaju prijetnji, napada ili drugih oblika ugrožavanja u obavljanju službe i u vezi sa službom.³³

Službenik koji upravlja upravnim tijelom ili ustrojstvenom jedinicom odgovoran je za vlastiti rad i rad službenika u upravnom tijelu ili ustrojstvenoj jedinici kojom upravlja. Dužan je izvršavati naloge pročelnika i nadređenog službenika koji se odnose na službu te bez posebnog naloga obavljati poslove radnog mjesta na koje je raspoređen. Službenik je dužan odbiti izvršenje naloga koji je nezakonit, protivan pravilima struke, čije bi izvršenje moglo izazvati veću štetu ili čije bi izvršenje predstavljalo kazneno djelo te o tome obavijestiti nadređenog službenika koji je nalog izdao uz upozorenje o obilježjima naloga.

Službenik koji ostvari pristup ili postupa s podacima utvrđenim jednim od stupnjeva tajnosti, dužan je čuvati tajnost tih podataka za vrijeme i nakon prestanka službe. Službenik može izvan redovitog radnog vremena samostalno obavljati poslove ili raditi kod drugog, ako to nije u suprotnosti sa službom.

Službeniku nije dozvoljeno otvaranje obrta ili osnivanje trgovačkog društva ili druge pravne osobe u području djelatnosti na kojem je zaposlen kao službenik.

³³ Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 86/08., 61/11., 04/18., 112/19.)

Službenik je dužan pisanim putem obavijestiti pročelnika upravnog tijela o financijskom ili drugom interesu koji on, njegov bračni ili izvanbračni drug, dijete ili roditelj može imati u odlukama upravnog tijela u kojem radi. Također je dužan obavijestiti o fizičkim i pravnim osobama s kojima je bio u poslovnom odnosu u razdoblju od dvije godine prije prijma u službu. Pročelnik upravnog tijela ispitat će okolnosti pa ako te okolnosti dovode ili mogu dovesti do sukoba interesa, donijet će odluku o izuzimanju službenika od rada na određenim poslovima.

Službenik je dužan poštivati propisano radno vrijeme u kojem je zaposlen i koristiti ga za obavljanje poslova radnog mjesta, odnosno dodijeljenih dužnosti.

Tijekom radnog vremena se ne smije udaljavati iz radnih prostorija, osim radi korištenja dnevnog odmora. Udaljavanje radi hitnog i neodgodivog razloga službenik mora opravdati po povratku. U slučaju nemogućnosti dolaska na posao službenik je dužan obavijestiti nadređenog službenika najkasnije u roku od 24 sata od njihova nastanka, osim ako to nije moguće učiniti iz objektivnih razloga ili više sile. Službenik nema pravo na plaću za vrijeme neopravdane odsutnosti s rada.

Službenik ne smije donositi odluke, odnosno sudjelovati u donošenju odluka koje utječu na financijski ili drugi interes:

- njegovog bračnog ili izvanbračnog druga, djeteta ili roditelja
- fizičkih odnosno pravnih osobama s kojima ostvaruje ili je ostvario službene ili poslovne kontakte u posljednje dvije godine
- fizičkih odnosno pravnih osoba koje su posljednjih pet godina financirale njegovu izbornu kampanju
- udruge ili pravne osobe u kojoj je na mjestu predsjednika, upravitelja ili člana upravnog odbora
- fizičke ili pravne osobe čiji je predstavnik, zakonski zastupnik ili stečajni upravitelj
- fizičke ili pravne osobe s kojima je službenik, njegov bračni ili izvanbračni drug, dijete ili roditelj u sporu ili njihov dužnik³⁴

4.4 Povrede službene dužnosti

Povrede službene dužnosti predstavljaju narušavanje posebnih dužnosti i ovlaštenja službenih osoba te povredu integriteta službe od samih nositelja službenih ovlasti.³⁵

³⁴ Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 86/08., 61/11., 04/18., 112/19.)

Službenik odgovara za počinjenu povredu službene dužnosti. Kaznena odgovornost ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti ako kazneno djelo koje je predmet kaznenog postupka ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti. Povrede službene dužnosti mogu biti lake i teške. Teške povrede službene dužnosti propisuju se zakonom, a lake povrede zakonom i pravilnikom o unutarnjem redu.

Lake povrede službene dužnosti su :

- učestalo zakašnjanje na posao ili raniji odlazak s posla
- napuštanje radnih prostorija tijekom radnog vremena bez odobrenja ili opravdanog razloga
- neuredno čuvanje spisa, podataka ili druge provjerene dokumentacije
- neopravdan izostanak s posla jedan dan
- neobavješćivanje nadređenog službenika o spriječenosti dolaska na rad u roku od 24 sata bez opravdanog razloga
- druge lake povrede službene dužnosti koje su propisane pravilnikom o unutarnjem redu ³⁶

Lake povrede službene dužnosti blaži su oblik odstupanja od pravnih propisa i od načela na kojima se temelji obavljanje službene dužnosti odnosno one su kao takve blaži oblik povrede pravila struke.

Za lake povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne :

- 1) opomena
- 2) javna opomena³⁷
- 3) novčana kazna u visini od 10% plaće službenika isplaćene u mjesecu kad je kazna izrečena

Teške povrede službene dužnosti su:³⁸

- neizvršavanje, nesavjesno ili nemarno izvršavanje službeničkih obveza
- nezakonit rad ili propuštanje poduzimanja mjera ili radnji na koje je službenik ovlašten radi sprečavanja nezakonitosti
- davanje netočnih podataka kojima se utječe na donošenje odluka

³⁵ Lozina D., Juras D., (2015) Odgovornost za povredu službene odnosno radne dužnosti službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 116 (2), str. 339

³⁶ Drmić A. (2010) Uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika i disciplinski postupak. Hrvatska i komparativna javna uprava, 10 (4), 997-1017

³⁷ Javna opomena se objavljuje na oglasnoj ploči upravnog tijela u kojem je službenik zaposlen

³⁸ Drmić A. (2010) Uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika i disciplinski postupak. Hrvatska i komparativna javna uprava, 10 (4), 997-1017

- zlouporaba položaja
- prekoračenje ovlasti u službi
- odbijanje izvršavanje zadaće ako za to postoje opravdani razlozi
- neovlaštena posluga sredstvima povjerenima za izvršavanje poslova
- uništenje, otuđenje ili činjenje dostupnim podatka, s utvrđenim stupnje tajnosti
- obavljanje djelatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mjesta
- nedolično ponašanje koje nanosi štetu ugledu službe
- neopravdan izostanak s posla od dva do četiri dana uzastopno
- i druge teške povrede propisane posebnim zakonom

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

4.4.1 Tijela za vođenje postupka zbog povrede službene dužnosti

Tijela za vođenje postupka zbog povrede službene u teoriji se definiraju kao tijela koja imaju određene ovlasti u pogledu pokretanja i vođenja disciplinskog postupka i utvrđivanja odgovornosti za učinjene povrede radnih obveza.³⁹

O lakim povredama službene dužnosti u prvom stupnju odlučuje pročelnik upravnog tijela ili službena osoba kojoj je to u opisu radnog mjesta, sukladno pravilniku o unutarnjem redu, a u drugom stupnju nadležni službenički sud. O lakim povredama službene dužnosti pročelnika upravnog tijela u prvom stupnju odlučuje općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan. O teškim povredama službene dužnosti u prvom stupnju odlučuje nadležni službenički sud, a drugom stupnju Viši službenički sud ustrojen za državne službenike.

³⁹ Lozina D., Juras D., (2015) Odgovornost za povredu službene odnosno radne dužnosti službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 116 (2), str. 347

Službenički sudovi ustrojavaju se za područje županije i Grada Zagreba. Predsjednika ili članove službeničkog suda imenuje županijska skupština odnosno Gradska skupština Grada Zagreba.

Službenički sud u županiji nadležan je za vođenje postupaka teške povrede službene dužnosti protiv službenika upravnih tijela lokalnih jedinica na području županije. Službenički sud u Gradu Zagrebu nadležan je za vođenje postupaka zbog teške povrede službene dužnosti protiv službenika upravnih tijela Grada Zagreba. Službenički sudovi imaju predsjednika i najmanje šest članova. Službenički sud odlučuje u vijeću od tri člana, koje imenuje predsjednik službeničkog suda za svaki pojedini slučaj.

Sredstva za rad službeničkih sudova osiguravaju se u proračunu županije, Grada Zagreba odnosno velikog grada koji se samostalno ustrojio službenički sud. Troškove postupka pred službeničkim sudom snosi lokalna jedinica u čijem je upravnom tijelu zaposlen službenik protiv kojeg se vodi postupak.

4.4.2 Postupak zbog povrede službene dužnosti

Postupak zbog povrede službene dužnosti je hitan i javan. Tijelo koje vodi postupak može iznimno isključiti javnost, ako to zahtijeva potreba čuvanja službene ili druge zakonom propisane tajne ili drugih opravdanih razloga.

Službenik u postupku zbog povrede službene dužnosti ima pravo na branitelja koji u tom postupku ima položaj opunomoćenika.

Postupak zbog lake povrede službene dužnosti pokreće zaključkom pročelnik upravnog tijela, a postupak zbog teške povrede službene dužnosti pokreće pročelnik upravnog tijela ili osoba koju on za to ovlasti danom predaje zahtjeva za pokretanje postupka nadležnom službeničkom sudu. Postupak zbog povrede službene dužnosti protiv pročelnika upravnog tijela pokreće, općinski načelnik, gradonačelnik, župan.⁴⁰

Zahtjev za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti sadrži:

- naziv nadležnog službeničkog suda
- podatke o podnositelju zahtjeva
- podatke o službeniku protiv kojeg se pokreće postupak
- činjenični opis povrede službene dužnosti
- zakonski naziv teške povrede službene dužnosti

⁴⁰ Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 86/08., 61/11., 04/18., 112/19.)

- dokaze, čije se izvođenje predlaže
- kaznu, čije se izricanje predlaže
- potpis podnositelja zahtjeva i pečat lokalne jedinice

Zahtjev za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti dostavlja se službeniku, koji može podnijeti odgovor na zahtjev u roku od osam dana od dana primitka zahtjeva.

U postupku zbog povrede službene dužnosti o odgovornosti službenika odlučuje se rješenjem. Protiv prvostupanjske odluke donesene u postupku zbog lake povrede službene dužnosti može se podnijeti žalba nadležnom službeničkom sudu u roku od 15 dana od dana dostave odluke. Protiv prvostupanjske odluke donesene u postupku zbog teške povrede službene dužnosti može se podnijeti žalba Višem službeničkom sudu u roku od 15 dana od dana dostave odluke. Protiv drugostupanjske odluke u postupku zbog povrede službene dužnosti može se pokrenuti upravni spor.

4.4.3 Udaljenje iz službe

Po svojoj prirodi, udaljenje iz službe nema karakter kazne već je samo provizorno i zaštitno sredstvo u interesu službe.⁴¹ Udaljenjem službenik ne gubi svoje svojstvo, on i dalje ostaje službenik i zadržava svoje radno mjesto, jedino ne obavlja svoje redovne zadaće. Službenika se rješenjem može udaljiti iz službe ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teške povrede službene dužnosti, a povreda je takve prirode da bi ostanak u službi, dok traje taj postupak mogao štetiti interesima službe. Protiv rješenja o udaljenju iz službe službenik može podnijeti žalbu nadležnom službeničkom sudu u roku od 15 dana od dana dostave rješenja.

Za vrijeme udaljenja iz službe službeniku pripada naknada plaće u iznosu od 60%, a ako uzdržava obitelj 80% plaće. Službeniku pripada puna plaća od dana povratka na rad.

4.5 Odgovornost službenika za štetu

Službenik je dužan naknaditi štetu koju u službi ili u vezi s službom namjerno ili iz krajnje nepažnje nanese lokalnoj jedinici. Nastanak štete, njezinu visinu i okolnosti pod kojima je nastala utvrđuje pročelnik upravnog tijela, odnosno osoba koju on za to

⁴¹ Lozina D., Juras D., (2015) Odgovornost za povredu službene odnosno radne dužnosti službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 116 (2), str. 356

ovlasti, rješenjem. Ako službenik odbije naknaditi štetu, šteta se naknađuje po općim propisima obveznog prava. O visini i načinu naknade štete pročelnik upravnog tijela i službenik mogu zaključiti pisani sporazum. Rok za naknadu štete ne može isteći prije dana u koji se isplaćuje plaća za obračunsko razdoblje u kojem je doneseno rješenje.

4.6 Stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika

Stručno usavršavanje odvija se u nekoliko faza. U prvoj fazi izrađuje se program usavršavanja, u drugoj se pokreće i evaluira početni program usavršavanja kako bi se svi sudionici složili oko metoda koje će se primjenjivati, u trećoj se fazi prikupljaju povratne informacije radi eventualne prilagodbe programa usavršavanja te se izrađuju instrumenti za evaluaciju, a u zadnjoj se fazi provodi program usavršavanja i njegova stalna evaluacija.⁴²

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.⁴³ Troškovi izobrazbe u službi pokrivaju se iz proračuna lokalne jedinice. Službenik nakon odrađenog probnog rada, može podnijeti zahtjev za plaćeni ili neplaćeni studijski dopust za osposobljavanje ili usavršavanje u trajanju od najviše jedne akademske godine.

Službenici se osposobljavaju za službu i obavljanjem vježbeničke prakse. Vježbenici su osobe sa završenim obrazovanjem određene stručne spreme, bez radnog iskustva na odgovarajućim poslovima ili radnim iskustvom kraćim od vremena propisanog za vježbenički staž. Vježbenici se primaju putem javnog natječaja i vježbenički staž traje 12 mjeseci.

Vježbenik ima mentora koji prati rad vježbenika, daje mu potrebne upute i smjernice za rad te mu pomaže u pripremanju državnog ispita. Vježbenik može pristupiti polaganju državnog ispita najranije dva mjeseca prije isteka propisanog vježbeničkog staža i dužan je ispit položiti najkasnije do isteka vježbeničkog staža.

⁴² Vukojičić Tomić T., Lopižić I. (2019) Usavršavanje službenika u Hrvatskoj i odabranim zemljama – novi trendovi. U: Marčetić, G.; Vukojičić Tomić, T; Lopižić, I. (ur.) Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 72

⁴³ Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 86/08., 61/11., 04/18., 112/19.)

Usavršavanje i osposobljavanje službenika vezano je za proračune lokalnih jedinica koji nerijetko nisu dostatni ni za pokrivanje jednokratnog, a kamoli permanentnog usavršavanja lokalnih službenika.⁴⁴

4.7 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. Službenike ocjenjuje pročelnik upravnog tijela. Pročelnika upravnog tijela ocjenjuje općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan. Ocjena se temelji na podacima o stručnom znanju pokazanom u obavljanju poslova, učinkovitosti i kvaliteti rada te poštovanju službene dužnosti.⁴⁵

Ocjene kojima se ocjenjuju službenici su:⁴⁶

- a) odličan – ukoliko je rad i učinkovitost službenika najviše kvalitete i osigurava najbolje i jedinstveno izvršavanje službe
- b) vrlo dobar – ukoliko je rad i učinkovitost službenika naročito dobar i osigurava prvorazredno izvršavanje službe
- c) dobar – ukoliko je rad i učinkovitost službenika prosječne kvalitete osiguravajući pouzdano obavljanje službe
- d) zadovoljava – ukoliko je rad i učinkovitost službenika osigurava najmanju moguću mjeru prihvatljivih standarda kvalitete i preciznost u obavljanju službe
- e) ne zadovoljava – ukoliko je rad i učinkovitost službenika ispod minimuma standarda kvalitete te nije dovoljan da osigura pouzdano i prihvatljivo obavljanje službe

O ocjeni se donosi rješenje. Službenik 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.

⁴⁴ Marčetić G. (2013) Etički standardi i profesionalizacija lokalnog osoblja. U: Koprić, I.; Đulabić, V. (ur.) Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 160

⁴⁵ Burić Ž., Kužir M. (2019) Subjektivnost i objektivnost ocjenjivanja državnih službenika. U: Marčetić, G.; Vukojičić Tomić, T; Lopižić, I. (ur.) Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 254

⁴⁶ Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 86/08., 61/11., 04/18., 112/19.)

Propisani model godišnjeg ocjenjivanja službenika više služi zadovoljavanju forme nego stvarnom ocjenjivanju službenika različite kvalitete rada i motiviranju boljih službenika.⁴⁷

Sustav ocjenjivanja nije povezan s konkretnim ciljevima i ostvarenim zadacima u prethodnoj godini. Dosadašnji sustav ocjenjivanja pokazao se nerealnim i subjektivnim, a posljedica toga je iznimno velik broj službenika, njih više od 90% s najvišim ocjenama, što ne odgovara stvarnom stanju.⁴⁸

4.7.1 Plaćanje po radnom izvršenju

Plaćanje po radnom izvršenju podrazumijeva takav način plaćanja službenika u kojem barem dio plaće zavisi od ocjene njihovog radnog izvršenja.⁴⁹ Kao glavni razlozi uvođenja plaćanja po radnom izvršenju mogu se izdvojiti: povećanje motivacije službenika, legitimacija uprave i jačanje odgovornosti službenika te razvoj službenika. U stvarnosti se pokazuju mnogi problemi u primjeni i provedbi plaćanja po radnom izvršenju. Ako je većina službenika ocijenjena najboljim ocjenama, ili s ocjenama koje dopuštaju isplatu bonusa ili povećanje plaće, to dovodi do toga da službenici, počinju na plaćanje po radnom izvršenju gledati kao na sastavni dio plaće svih službenika o čemu se može pregovarati.

Dva su oblika plaćanja po radnom izvršenju, a to su povećanje osnovne plaće i isplata jednokratnih bonusa.

4.8 Premještanje

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.

⁴⁷ Rajko A. (2018) Službenički odnosi u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u Hrvatskoj – regulacija i otvorena pitanja, god. 55; broj 1 (127) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, str. 198

⁴⁸ Karapandža Prica G. (2018) Položaj lokalnih službenika u Hrvatskoj, Sloveniji i Mađarskoj – zakonodavni okvir i praksa. U: Koprić, I. Europeizacija Hrvatske lokalne samouprave. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 560

⁴⁹ Marčetić G., Manojlović Toman R. (2019) Plaćanje prema radnom izvršenju državnih službenika u teorijskoj i komparativnoj perspektivi. U: Marčetić, G.; Vukojičić Tomić, T; Lopižić, I. (ur.) Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka. Zagreb: Institut za javnu upravu str. 131

4.8.1 Premještaj po potrebi službe

Premještaj po potrebi službe moguć je samo ako postoji stvarna potreba služba, nužna za obavljanje poslova upravnog tijela. Službenika se može po potrebi službe 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.

Premješta se na temelju pisanog sporazuma pročelnika upravnog tijela u kojem je zaposlen i pročelnika upravnog tijela u koje se premješta. Potreba službe mora biti obrazložena.

Službenika se po potrebi može privremeno premjestiti u drugo upravno tijelo iste jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave najduže godinu dana, odnosno do povratka odsutnog službenika kojeg premješteni službenik zamjenjuje. Službenik ima pravo na plaću koja je za njega povoljnija.

4.8.2 Premještaj po zamolbi službenika

Službenika se može po njegovoj zamolbi 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. Nije moguć premještaj po molbi službenika na više radno mjesto, jer je tada riječ o napredovanju, za koje moraju biti ispunjeni posebni uvjeti.

4.8.3 Napredovanje

Automatski sustav napredovanja, u kojem se napreduje prema određenim objektivnim mjerilima (npr. stjecanje više stručne spreme) obično se veže uz sustav klasifikacije službenika, a s druge strane otvoreni sustav napredovanja, u kojem službenik napreduje temeljem svojih sposobnosti za odgovorniji položaj prilagođeniji je sustavu klasifikacije radnih mjesta.

Glavna svrha otvorenog sustava je da potakne službenike na bolji radni učinak i na vlastito usavršavanje, dok automatski pruža službenicima sigurnost u pogledu napredovanja.⁵⁰

⁵⁰ Marčetić G. (2000) Lokalni službenici u Republici Hrvatskoj – okvir za normativnu regulativu, Hrvatska javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 2 (3). Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 510

Službenik može napredovati rasporedom na radno mjesto s višim koeficijentom za izračun plaće od onoga 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 na koje se službenik napredovanjem raspoređuje
- b) ispunjava uvjete za raspored na radno mjesto
- c) njegov rad je najmanje dva puta uzastopno ocijenjen kao odličan ili vrlo dobar je službenik dao svoj pristanak na raspored

4.9 Stavljanje službenika na raspolaganje

Kad se ukida upravno tijelo lokalne jedinice službenike preuzima upravno tijelo koje preuzima poslove ukinutoga upravnog tijela. Prezeti 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 dio poslova upravnog tijela prelazi u djelokrug drugoga upravnog tijela, to tijelo preuzima i službenike koji su zatečeni na preuzetim poslovima.

Na dužinu i tijek roka raspolaganja primjenjuju se opći propisi o radu koji se odnose na dužinu i tijek otkaznog roka. Za vrijeme trajanja raspolaganja službenik ostvaruje pravo na naknadu plaće u visini plaće isplaćene u mjesecu koji je prethodio stavljanju na raspolaganje.

Za vrijeme trajanja raspolaganja službenika se može uz njegov pristanak trajno premjestiti u drugo radno mjesto, neovisno o udaljenosti od mjesta stanovanja. Istekom roka raspolaganja službenika prestaje služba po sili zakona. Službenik ima pravo na otpremninu.

4.10 Prestanak službe

Službeniku prestaje služba:

- 1) sporazumom – na temelju pisanog sporazuma službenika i pročelnika upravnog tijela, kojim se utvrđuje dan prestanka službe
- 2) otkazom – ako službenik nije zadovoljio na probnom radu
- 3) istekom roka
- 4) po sili zakona – smrću, utvrđivanjem prava na mirovinu zbog opće nesposobnosti za rad, kad navršši 65 godina života i najmanje 20 godina

mirovinskog staža, kad je osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju dužem od 6 mjeseci, kad neopravdano izostane s rada pet radnih dana uzastopce, ako ne položi državni ispit u propisanom roku, ako je dva puta uzastopce ocijenjen ocjenom ne zadovoljava i drugi slučajevi utvrđeni zakonom.

5) na drugi način propisan zakonom

O prestanku službe donosi se rješenje u roku od osam dana od nastupa okolnosti koje su razlog za prestanak službe.

5 Zaključak

U lokalnim jedinicama djeluju tri vrste tijela, a to su predstavničko, izvršno te jedno ili više upravnih tijela. Lokalni službenici zaposleni su u upravnim tijelima jedinice. Lokalni službenici su bitan element kod ostvarivanja ciljeva u lokalnim službama odnosno oni prvenstveno obavljaju upravne poslove koji su od interesa za lokalne jedinice. Veliki je broj zaposlenih službenika i namještenika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali još uvijek postoje neke lokalne jedinice gdje nedostaje službenik koji je zadužen za upravljanje stručnim poslovima u lokalnoj jedinici. U nekim lokalnim jedinicama nema zaposlene niti jedne osobe s visokom stručnom spremom ili na određenim radnim mjestima su zaposleni službenici koji imaju stupanj ili dva nižu spremu od potrebne. Budući da postoje interni oglasi unutar službi, smatram da se na takav način isključuje potencijalni broj kandidata za ulazak u javnu službu te se s tim narušava načelo jednakosti i dostupnosti javnih službi svim građanima.

Plaće u lokalnim službama često nisu u pravilnom odnosu s stupnjem obrazovanja te time službenike ne motiviraju na bolji rad i želji da se dodatno obrazuju. Stručnog usavršavanja u lokalnim službama skoro pa i nema, jer proračuni lokalnih jedinica nisu dostatni za njihovo pokrivanje, pa su lokalni službenici primorani da se usavršavaju i obrazuju o vlastitom trošku.

Nema organiziranog sustava usavršavanja i osposobljavanja službenika, nedostaje stručno i profesionalno osoblje u većini lokalnih jedinica pogotovo u manjim lokalnim jedinicama. Službenici gledaju na usavršavanje kao trošak, a ne kao na ulaganje u budućnost.

Propisani model godišnjeg ocjenjivanja službenika više služi zadovoljavanju forme. Kod ocjenjivanja službenika bi trebalo početkom godine napraviti popis zadataka za svakog službenika pojedinačno kako bi se na kraju godine moglo objektivno ocijeniti stvarni rezultati budući da se iz obrasca za ocjenjivanje ne vidi koje konkretne poslove je službenik trebao napraviti i na koji način ih je izvršio. Na taj način bi došlo do realnog ocjenjivanja svakog službenika pojedinačno.

Budući da se u zadnje vrijeme povećava nepovjerenje građana prema javnoj upravi i sama politizacija ju čini neučinkovitom, dolazi do toga da se mladi ljudi ne žele zaposliti u upravnim tijelima zbog toga što smatraju da neće moći pokazati svoje

kvalitete i mogućnosti kojima raspolažu jer im je rad u upravnim tijelima demotivirajući.

Popis literature

Knjige

- Burić Ž., Kužir M. (2019) Subjektivnost i objektivnost ocjenjivanja državnih službenika. U: Marčetić, G.; Vukojičić Tomić, T; Lopižić, I. (ur.) Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 225-260
- Drmić A. (2010) Uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika i disciplinski postupak. Hrvatska i komparativna javna uprava, 10 (4), 997-1017.
- Giljević T., Lopižić I. (2019) Zapošljavanje u hrvatskoj javnoj službi: što (ni) smo naučili iz europskih iskustava. U: Marčetić, G.; Vukojičić Tomić, T; Lopižić, I. (ur.) Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 37-68
- Karapandža Prica G. (2018) Položaj lokalnih službenika u Hrvatskoj, Sloveniji i Mađarskoj – zakonodavni okvir i praksa. U: Koprić, I. Europeizacija Hrvatske lokalne samouprave. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 549-566
- Koprić I. (2021) Lokalna i regionalna samouprava, U: Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb: Studijski centar za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, str. 267-278
- Koprić I. (2010) Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave 10 (2010). Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 371-386
- Lozina D., Juras D., (2015) Odgovornost za povredu službene odnosno radne dužnosti službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 116 (2), str. 335-368
- Marčetić G. (2013) Etički standardi i profesionalizacija lokalnog osoblja. U: Koprić, I.; Đulabić, V. (ur.) Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 153-182
- Marčetić G., Manojlović Toman R. (2019) Plaćanje prema radnom izvršenju državnih službenika u teorijskoj i komparativnoj perspektivi. U: Marčetić, G.; Vukojičić Tomić, T; Lopižić, I. (ur.) Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka. Zagreb: Institut za javnu upravu str. 129-176

- Marčetić G. (2005) Javni službenici i tranzicija. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Zaklada Konrad Adenauer, str. 119-146
- Marčetić G. (2000) Lokalni službenici u Republici Hrvatskoj – okvir za normativnu regulativu, Hrvatska javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 2 (3). Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 495-524
- Marčetić G. (2021) Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi. U: Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb: Studijski centar za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, str. 133-138
- Rajko A. (2018) Službenički odnosi u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u Hrvatskoj – regulacija i otvorena pitanja, god. 55; broj 1 (127) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, str. 191-200
- Vukojičić Tomić T., Lopižić I. (2019) Usavršavanje službenika u Hrvatskoj i odabranim zemljama – novi trendovi. U: Marčetić, G.; Vukojičić Tomić, T; Lopižić, I. (ur.) Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 69-100

Pravni izvori

- Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 74/10., 152/14., 48/23.)
- Zakon o lokanim izborima ("Narodne novine" br. 144/12., 121/16., 98/19., 42/20., 144/20., 37/21.)
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19., 144/20.)
- Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 28/10., 10/23.)
- Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 86/08., 61/11., 04/18., 112/19.)

Internet izvori

- Državno izborno povjerenstvo www.izbori.hr
- Ministarstvo pravosuđa i uprave www.mpu.gov.hr