



HRVATSKI SABOR

KLUB ZASTUPNIKA
Hrvatskih laburista – Stranke rada

Zagreb, 17. rujna 2013.

PREDSJEDNIKU HRVATSKOG SABORA

Predmet: Prijedlog zakona o dopuni Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Na temelju članka 85. Ustava Republike Hrvatske i članka 172. Poslovnika Hrvatskog sabora, podnosimo **Prijedlog zakona o dopuni Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.**

Sukladno članku 174. stavku 2. Poslovnika Hrvatskog sabora, u postupku donošenja Zakona na sjednici Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela, sva potrebna obrazloženja dat će u ime predlagatelja zastupnici Dragutin Lesar, Nansi Tireli, Branko Vukšić, Mladen Novak, Zlatko Tušak i Nenad Pleše.

Predsjednik

Dragutin Lesar

I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavna osnova za donošenje ovog Zakona sadržana je u članku 2. stavku 4., vezano uz članak 133. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst).

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE TREBAJU UREDITI ZAKONOM, TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM ZAKONA PROISTEĆI

Člankom 133. Ustava Republike Hrvatske građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. To pravo građani ostvaruju preko lokalnih odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima, na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava. Sam postupak izbora tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave predmet je Zakona o lokalnim izborima (NN 144/12), dok njihov način rada, nadzor nad njihovim aktima i radom te druga pitanja od značenja za njihov rad uređuje Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 19/13 – pročišćeni tekst).

U praksi se već duže vrijeme javlja problem otežanog rada i odlučivanja predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz razloga što izabrani članovi općinskih i gradskih vijeća, odnosno županijskih skupština ne mogu prisustvovati sjednicama tih tijela zbog nemogućnosti usklađivanja vijećničkih aktivnosti sa svojim radnim obvezama. Naime, niti jedan važeći zakon ne propisuje obvezu poslodavca da radniku omogući sudjelovanje na sjednicama općinskih i gradskih vijeća, odnosno županijske skupštine odobravanjem godišnjeg odmora ili (neplaćenog) dopusta. U hrvatskoj pravnoj povijesti, jedino je sada već nevažeći Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92) u svojem članku 27. predviđao da članovi predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave za svoj rad u predstavničkim tijelima imaju pravo na naknadu izgubljene zarade. Iako obveza poslodavca da radniku omogući sudjelovanje u radu predstavničkih tijela nije bila propisana izrijekom, ovakva odredba u praksi je posredno olakšala radnicima sudjelovanje na sjednicama iz razloga što su poslodavci za dane izbjivanja ostvarivali pravo na naknadu troška radnikove plaće koja se namirivala iz proračuna jedinica lokalne samouprave, pa je samim time radnicima bilo lakše postići sporazum s poslodavcem glede odsustva s radnog mjesta radi obavljanja vijećničkih obaveza.

Danas zaposleni izabrani članovi predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave svoje prisustvo na sjednicama osiguravaju uglavnom uzimanjem dana godišnjeg odmora ili neplaćenog dopusta. No, važeća odredba članka 62. Zakona o radu (NN 149/09, 61/11, 82/12, 73/13) propisuje da radnik ima pravo godišnji odmor koristiti u dva dijela, osim ako se s poslodavcem drukčije ne dogovori. Slijedom toga, u slučaju nepostojanja dogovora s poslodavcem zaposlenom članu predstavničkog tijela u znatnoj je mjeri otežano, a često i onemogućeno sudjelovanje na sjednicama. Druga je opcija za zaposlenog člana predstavničkog tijela uzimanje neplaćenog dopusta, no ni ta mogućnost ne jamči radniku nesmetano sudjelovanje u radu predstavničkog tijela. Naime, članak 65. Zakona o radu propisuje u kojim slučajevima radnik ima *pravo na plaćeni dopust* (u te slučajeve ne ubraja se i sudjelovanje u radu predstavničkog tijela), dok je mogućnost uzimanja neplaćenog dopusta uređena člankom 66. Zakona, te ne propisuje **pravo radnika** na neplaćeni dopust, već samo **mogućnost da mu ga poslodavac odobri** - što primarno ovisi o dobroj volji poslodavca.

Pored navedenog, niti podzakonski propisi ne uređuju ovo područje. Usporedbe radi, brojni kolektivni ugovori sadrže obvezu poslodavca da radniku omogući (neplaćeni) dopust za izvršavanje profesionalnih, obiteljskih ili drugih privatnih obveza (primjerice, i 2 dana plaćenog dopusta za selidbu u istom mjestu stanovanja), dok s druge strane, u pravilu ne sadrže odredbu koja bi poslodavca obvezivala da svom radniku – izabranom članu predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, omogući sudjelovanje u radu i odlučivanju tog tijela. No, čak i da je ovakva odredba predmet kolektivnih ugovora, ne treba zaboraviti da značajan dio radnika – posebice u realnom sektoru, nije pod zaštitom kolektivnih ugovora.

Sudjelovanje izabranih članova na sjednicama predstavničkog tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **uvjet je za samo konstituiranje tijela, a onda i za donošenje odluka** iz njegove nadležnosti. Tako članak 32. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi predviđa da se predstavničko tijelo smatra konstituiranim izborom predsjednika na prvoj sjednici *na kojoj je nazočna većina članova predstavničkog tijela*. Članak 36. istog Zakona propisuje da predstavničko tijelo donosi odluke većinom glasova, ako je na sjednici nazočna većina članova predstavničkog tijela. No, za najvažnije se odluke traži kvalificirana većina, pa tako članak 33. istog Zakona predviđa da se poslovnik predstavničkog tijela donosi *većinom glasova svih članova predstavničkog tijela*, a ista je većina potrebna za donošenje statuta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Jednako tako, i proračun i godišnji obračun donose se *većinom glasova svih članova predstavničkog tijela*. To drugim riječima znači da donošenje svih, pa i najvažnijih odluka iz djelokruga predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave može biti znatno otežano ne omogući li se članovima predstavničkog tijela neometano sudjelovanje njegovom radu, bez bojazni da time narušavaju svoje obveze iz radnog odnosa. Dodatno valja spomenuti da Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u svom članku 84. predviđa ozbiljne posljedice ukoliko predstavničko tijelo u određenom roku ne donese odluke iz svoje nadležnosti, a to je **raspuštanje predstavničkog tijela**. Pored toga, ukoliko u propisanom roku ne bude donesen proračun – a za njegovo nedonošenje može biti odgovorno i predstavničko tijelo – članak 85.a predviđa **istovremeno raspuštanje predstavničkog tijela i razrješenje općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovog zamjenika**. Iako će u praksi do nedonošenja odluka iz vlastite nadležnosti, odnosno nedonošenja proračuna u zakonskom roku uglavnom doći zbog političke situacije u određenoj lokalnoj zajednici, smatramo da se za osiguranje kontinuiteta rada tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju zakonski osigurati barem formalni preduvjeti rada predstavničkih tijela, a to je omogućavanje radnicima – izabranim članovima predstavničkih tijela da **sudjeluju na sjednicama tih tijela, propisivanjem obveze poslodavca da to svojim radnicima omogući**. Na taj način izbjeci će se situacije u kojima se radnici dovode u položaj da sudjelovanjem na sjednicama ugrožavaju svoje radne obveze ili se izlažu potencijalnom sukobu s poslodavcem, te će im se omogućiti da svoju vijećničku dužnost izvršavaju nesmetano i odgovorno, sukladno važnosti prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu koje mu daje Ustav.

III. OCJENA I IZVORI POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Za provođenje ovog Zakona nije potrebno osigurati dodatna sredstva u Državnom proračunu.

IV. PRIJEDLOG ZAKONA O DOPUNI ZAKONA O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI

Članak 1.

U Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11 i 19/13 – pročišćeni tekst), u članku 31. dodaje se novi stavak 3. koji glasi:

„Članu predstavničkog tijela poslodavac je dužan omogućiti sudjelovanje u radu predstavničkog tijela i njegovih radnih tijela.“

Dosadašnji stavci 3. i 4. postaju stavci 4. i 5.

Članak 2.

Ovaj Zakon stupa osmog dana od objave u Narodnim novinama.

OBRAZLOŽENJE

Uz članak 1.

Dodanim stavkom 3. propisuje se obveza poslodavca da svom radniku omogući sudjelovanje u radu predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kako bi se osigurao kontinuitet i kvaliteta rada predstavničkog tijela, a izbjegla situacije u kojima se radnik, zbog sudjelovanja na sjednicama, dovodi u opasnost da krši svoje radne obveze.

Uz članak 2.

Propisuje se stupanje na snagu ovog Zakona.

V. TEKST ODREDBI VAŽEĆEG ZAKONA KOJE SE MIJENJAJU, ODNOSNO DOPUNJUJU

Članak 31.

Član predstavničkog tijela dužnost obavlja počasnno i za to ne prima plaću.

Član predstavničkog tijela ima pravo na naknadu u skladu s odlukom predstavničkog tijela.

Članovi predstavničkog tijela imaju pravo uvida u registar birača za vrijeme dok obavljaju dužnost.

Ostala prava i dužnosti članova predstavničkog tijela utvrđuju se zakonom, statutom jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave i poslovnikom predstavničkog tijela.