

Neplaćeni dopust

Gordana Muraja, magistra prava

1. Zakon o radu i neplaćeni dopust, odnosno mirovanje prava i obveza iz rada

Članak 87. Zakona o radu¹ (dalje u tekstu ZOR) propisuje da poslodavac može radniku na njegov zahtjev odobriti neplaćeni dopust za čijeg korištenja prava i obveze iz radnog odnosa ili u vezi s radnim odnosom miruju - uz poslovični dodatak "ako zakonom nije drukčije određeno"².

Ovako generalno postavljena norma ne uređuje uvjete pod kojima poslodavac radniku može odobriti neplaćeni dopust pa slijedi da su poslodavac i radnik slobodni taj dio svog odnosa urediti kako žele. Osim ove načelne odredbe, u ZORu nalazimo još dvije situacije u kojima se spominje pravo na mirovanje prava i obveza iz rada.

Mirovanje prava i obveza zaposlenog roditelja

Pravo na mirovanje, ovaj puta u formulaciji da miruje ugovor o radu, ZOR navodi i u članku 35. kojim uređuje pravo radnika *"kojem ugovor o radu miruje do treće godine života djeteta u skladu s posebnim propisom"* na otkaz ugovora o radu izvanrednim otkazom.

Ovdje ZOR upućuje na Zakon o roditeljskim potporama³ prema čijem čl. 22. jedan od zaposlenih roditelja može izabrati da do treće godine života djeteta ne radi te da mu za to vrijeme prava i obveze iz radnog odnosa miruju. Pravo na obvezno zdravstveno osiguranje i pravo na mirovinsko osiguranje ostvaruje se prema propisima kojima je uređeno to pravo.

Mirovanje prava za vrijeme obavljanja dužnosti u obrani

ZOR poznaje i treći slučaj, odnosno mirovanje prava i obveza iz radnog odnosa *"za vrijeme obavljanja dužnosti i prava državljana u obrani"* te i ovdje upućuje na posebni propis.

¹ Narodne novine, br. 93/2014.

² Ako je posebnim zakonom koji detaljnije uređuje određene odnose ovo isto pitanje uređeno na drugačiji način, u svakom se slučaju primjenjuje poseban zakon, i bez ove napomene. Ipak, osobe koje pripremaju naše propise očito smatraju da bez ovog dodatka ne može.

³ Narodne novine, br. 85/08, 110/08, 34/11, 54/13, 152/14

2. Mirovanje prava i obveza temeljem zakona

Osim u aktima radnog prava kojima poslodavac i radnik mogu urediti svoje odnose, mirovanje radnog odnosa svoje utemeljenje može imati i u posebnim propisima.

Zakon o državnim dužnosnicima

Prava državnih dužnosnika uređena su Zakonom o obvezama i pravima državnih dužnosnika⁴ (dalje u tekstu ZOPDD). ZOPDD u svojoj uvodnoj odredbi poimenično nabraja dužnosti na čije se izvršitelje ovaj propis odnosi. Kratko rečeno, u pitanju su dužnosnici koji svoje dužnosti obavljaju u vrhu državne vlasti kao što su Predsjednik Republike, Hrvatski sabor, Vlada, Ustavni sud te u drugim državnim uredima, inspektoratima, državnim upravnim organizacijama i službama.

Člankom 15.d utvrđeno je pravo dužnosnika da se nakon prestanka obavljanja dužnosti vrati na rad na poslove koje je obavljao prije obnašanja dužnosti ili na druge odgovarajuće poslove, bez provedbe javnog natječaja.

U praktičnoj primjeni ovog prava treba uočiti da ZOPDD kao mjesto prethodnog zaposlenja dužnosnika i opet nabraja visoke državne službe kao što su Hrvatski sabor, Vlada, Ured predsjednika, Ustavni sud, pravobranitelji, revizija koje nabraja poimenično, ali uključuje i druga tijela koja se osnivaju za obavljanje državne i javnih službi, lokalne i područne samouprave te fondove, pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Slijedi da dužnosnik koji je prije obavljanja dužnosti bio u radnom odnosu u pravnoj osobi u privatnom vlasništvu temeljem zakona ne može ostvariti pravo da se nakon prestanka obavljanja dužnosti bez natječaja vrati na poslove koje je prije radio. Ipak, nema prepreke da

⁴ NN, br. 101/98, 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 131/00 - Uredba o izmjenama i dopuni Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika, 30/01, 59/01, 114/01, 153/02, 163/03 - Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju državnih dužnosti, 16/04, 30/04, 187/04 - Uredba o dopuni Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika, 121/05, 151/05, 135/06 - Odluka Ustavnog suda RH U-I-938/2000 od 22.11.2006., 141/06, 17/07, 34/07 - Odluka Ustavnog suda RH U-I-793/2007 od 21.3.2007., 82/07 - Uredba o dopunama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika, 107/07, 60/08, 38/09, 150/11, 22/13, 103/14 - Odluka Ustavnog suda RH U-I-5735/2014 U-I-3288/2014 i U-II-3289/2014 od 12.8.2014. i 93/16, 03/15 - Uredba o izmjeni i dopuni Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika, 93/16, 154/02 - Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2003. godinu, 105/04 - Zakon o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti, 92/2005 - Zakon o državnim službenicima, 22/13 - Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o posebnim pravima predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti

bilo koji poslodavac svom nekadašnjem radniku omogućiti povratak na poslove na kojima je radio prije nego je postao dužnosnik, za to samo ne postoji zakonska obveza.

Iako ZOPDD ne uređuje detaljnije sve detalje pa tako ni trenutak u kojem budući dužnosnik zbog imenovanja na dužnost s poslodavcem treba urediti svoj odnos, upravo iz ovog propisa razvila se praksa prema kojoj budući dužnosnik s dotadašnjim poslodavcem zaključuje sporazum na temelju kojega će ostvariti pravo na povratak na poslove s kojih odlazi na dužnost. No kako je pravo dužnosnika uređeno zakonom te dužnosnik svoja prava ostvaruje temeljem ZOPDD, takav sporazum zapravo nije neophodan da bi dužnosnik imao pravo na povratak, on samo u jednoj dimenziji pojednostavljuje uvid u situaciju. Istovremeno, ako bi se dogodilo da se odredba ZOPDD kojom je utvrđeno pravo na povratak na prethodne poslove promijeni, pod pretpostavkom da ne uslijedi zabrana, takav sporazum bi dužnosniku omogućio povratak i u situaciji u kojoj bi od trenutka kad je preuzeo dužnost odgovarajući zakon bio stavljen van snage.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

U lokalnoj i područnoj samoupravi temeljem čl. 90.b. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁵ pravo na povratak na rad po prestanku profesionalnog obnašanja dužnosti odgovarajućom primjenom odredaba zakona kojim se uređuju obveze i prava državnih dužnosnika ostvaruju općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihovi zamjenici.

I za njih vrijedi pravilo da pravo na povrat ostvaruju temeljem zakona te da ga mogu ostvariti samo ako su prije odlaska na dužnost radili u nekoj od državnih službi nabrojanih člankom 15.d ZOPDD.

3. Mirovanje prava i obveza temeljem kolektivnih ugovora

Poslodavac i radnik svoj odnos mogu urediti na različite načine. Osim ugovora o radu kojim se posebno može ugovoriti i pravo na neplaćeni dopust te način odobravanja neplaćenog dopusta, ovo pitanje može biti uređeno i pravilnikom o radu važećim kod poslodavca, ali i kolektivnim ugovorom.

⁵ Pročišćeni tekst, Narodne novine, br. 19/13. i 137/15.

Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike⁶ pravo na neplaćeni dopust uređuje člancima 36. i 37. Službeniku i namješteniku može se odobriti dopust bez naknade plaće (neplaćeni dopust) do 30 dana u tijeku kalendarske godine pod uvjetom da je takav dopust opravdan i da neće izazvati teškoće u obavljanju poslova državnog tijela, a osobito: radi gradnje, popravka ili adaptacije kuće ili stana, njege člana uže obitelji, liječenja na vlastiti trošak, sudjelovanja u kulturno-umjetničkim i športskim priredbama, vlastitog obrazovanja i edukacije, stručnog usavršavanja i osposobljavanja. Kad to okolnosti zahtijevaju, službeniku i namješteniku može se odobriti neplaćeni dopust i u trajanju duljem od 30 dana.

Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama⁷ (dalje u tekstu TKU) člankom 44. utvrđuje pravo zaposlenika na neplaćeni dopust i to:

- 5 dana za pripremanje i polaganje ispita u srednjoj školi;
- 10 dana za polaganje ispita na stručnim i sveučilišnim studijima, odnosno za polaganje pravosudnog ispita;
- 5 dana za prisustvovanje stručnim seminarima i savjetovanjima; i
- 2 dana za pripremanje i polaganje ispita radi stjecanja posebnih znanja i vještina (informatičko školovanje, učenje stranih jezika i sl.).

Stavak 2. ovog članka utvrđuje da se pravo na neplaćeni dopust može koristiti samo za potrebe vlastitog školovanja i stručnog usavršavanja koje mora biti u vezi s poslovima koje zaposlenik obavlja ili njegovom profesijom ili djelatnošću poslodavca.

Iako u tekstu TKU ne nalazimo zabranu da se granskim kolektivnim ugovorima proširi pravo zaposlenika na neplaćeni dopust, u trenutku pisanja ovog teksta to je učinjeno samo u jednom slučaju, i to Kolektivnim ugovorom za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja.

Granski kolektivni ugovor za zaposlenike u ustanovama kulture koje se financiraju iz državnog proračuna⁸ uopće se ne bavi temom neplaćenog dopusta ni mirovanja radnog odnosa. Zaposlenicima u ustanovama kulture neplaćeni dopust odobrava se na temelju TKU.

Kolektivni ugovor za zaposlenike u osnovnoškolskim ustanovama svojim člankom 28. zapravo ponavlja odredbe TKU.

Kolektivni ugovor za zaposlenike u srednjoškolskim ustanovama⁹ također ponavlja odredbe TKU. Zanimljivo je uočiti da je terminologija ipak malo promijenjena te ovaj kolektivni ugovor

⁶ Narodne novine, broj 104/13., 153/13., 77/15., 71/16. i 123/16.

⁷ Narodne novine, broj 24/17.

⁸ Narodne novine, broj 46/17.

⁹ Narodne novine, broj 39/17.

na mjestu na kojem TKU koristi izraz "na stručnim i sveučilišnim studijima", koristi izraz "na višoj školi ili fakultetu". Budući da odgovarajući propisi više ne poznaju pojam "više škole" zapravo bi bilo zanimljivo znati kako dođe do ovakve terminološke regresije, i to u kolektivnom ugovoru pri čijem je zaključivanju Vladu RH zastupao nadležni ministar obrazovanja. Naime, upotrijebljeni izrazi nisu bili dijelom ni starog TKU, pa da bismo mogli reći da jednostavno nisu usklađeni s novom terminologijom.

Kolektivni ugovor za djelatnost socijalne skrbi¹⁰ također ne poznaje pojam neplaćenog dopusta i mirovanja prava i obveza iz radnog odnosa te se pravo na neplaćeni dopust ostvaruje temeljem TKU.

Jedino **Kolektivni ugovor za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja**¹¹, iako u članku 42. doslovno prenosi odredbe TKU, ima i dopunu. Tako je ovim kolektivnim ugovorom u članku 43. utvrđeno pravo radnika na neplaćeni dopust do 30 dana u tijeku kalendarske godine pod uvjetom da je takav dopust opravdan i dokazan i da neće izazvati teškoće u obavljanju poslova, a osobito radi gradnje, popravka ili adaptacije kuće ili stana, njege člana uže obitelji, liječenja na vlastiti trošak, sudjelovanja na kulturno-umjetničkim i športskim priredbama, vlastitog školovanja, doškolovanja, osposobljavanja, usavršavanja ili specijalizacije.

Službenici i namještenici u jedinicama lokalne (regionalne) samouprave, pravo na neplaćeni dopust ostvaruju u skladu s općim aktima radnog prava prema kojima su zaključili ugovor. Budući da svaka jedinica lokalne (regionalne) samouprave može imati svoj kolektivni ugovor, a neke ga i nemaju nego radne odnose zasnivaju na pravilnicima o radu, prikaz prava na neplaćeni dopust zaposlenika u JL(R)S prelazi okvire ovog članka.

Na prava **namještenika zaposlenih u ustanovama za predškolski odgoj** primjenjuju se također kolektivni ugovori koje sindikat zaključuje s osnivačem, odnosno financijerom ustanove te se i na zaposlene u ustanovama za predškolski odgoj odnosi isto ovo što smo naznačili za službenike i namještenike u jedinicama lokalne (regionalne) samouprave.

4. Što je mirovanje radnog odnosa

Iako je izraz "mirovanje prava i obveza iz rada", kao i "mirovanje radnog odnosa" u upotrebi u propisima i u kolektivnim ugovorima, ipak nijedan od do sada spomenutih akata ne daje

¹⁰ Narodne novine, broj 32/17.

¹¹ Narodne novine, broj 143/13.

definiciju koja bi nam pomogla shvatiti što zapravo znači kad su prava i obveze radnika u mirovanju.

S druge strane, izraz "neplaćeni dopust" donekle govori o tome da radnik nije na poslu - na dopustu je, a za to vrijeme očito nije ni plaćen.

No iako Zakon o radu (dalje ZOR) u članku 87. kojim je utvrdio pravo radnika na neplaćeni dopust ne daje zakonsku definiciju što to znači kad prava i obveze miruju, to možemo prilično jasno vidjeti ako se kratko osvrnemo na praktične posljedice mirovanja prava iz radnog odnosa

Mirovinsko i zdravstveno osiguranje

Sa stajališta poslodavca, ako radnik koristi neplaćeni dopust ili mu na temelju bilo koje od zakonskih osnova prava i obveze miruju, to znači da će radnika odjaviti s mirovinskog i zdravstvenog osiguranja.

Pravo na obavezno zdravstveno osiguranje ostvaruje se ispunjavanjem uvjeta za stjecanje jedne od osnova osiguranja prema propisima kojima je uređeno zdravstveno osiguranje. Pravo na mirovinsko osiguranje može biti ostvareno osiguranjem na produženo osiguranje, u kojem radnik stječe staž u mirovinskom osiguranju - koji ne treba poistovjetiti s radnim stažem.

Prava iz rada

Budući da se radi o dopustu, razdoblju u kojem radnik nije na radu, mirovanje prava iz rada zapravo znači da radnik ne može ostvariti prava koja bi inače ostvarivao iz radnog odnosa, odnosno temeljem ugovora o radu. Naime, vidjeli smo da poslodavac radnika odjavljuje s mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, a znamo da su oba osiguranja obavezna, odnosno da radnik ne može biti u radnom odnosu a da nije prijavljen na obavezna osiguranja. Iz toga možemo zaključiti da poslodavac za vrijeme dok radnik koristi neplaćeni dopust prema radniku zapravo nema nikakve obveze, jednako tako kao što radnik nema obvezu dolaska na posao i obavljanja rada.

Jedina obveza koju poslodavac može imati, ali po isteku tog razdoblja, je da radniku omogućiti povratak na poslove na kojima je prije radio, odnosno na druge odgovarajuće poslove i to bez obveze provedbe javnog natječaja.

Dakle, za vrijeme dok radniku miruju prava iz radnog odnosa, miruju i sva druga materijalna prava koja su vezana za rad i radni odnos (primjerice, pravo na isplate ugovorenih naknada, sistematski pregled itd.).

5. Završne napomene

Slijedi da je pravo na neplaćeni dopust, unatoč tome što ga ZOR izrijeком omogućava, neograničeno jedino za državne dužnosnike i odabrane dužnosnike jedinica lokalne (regionalne) samouprave, a i to samo zbog obavljanja dužnosti na koje su imenovani.

Kako je često isticana potreba cjeloživotnog obrazovanja za koje je ponekad potrebno odvojiti i značajnu količinu vremena, zapravo nije jasno zašto je korištenje ovog prava tako ograničeno za zaposlenike u državnim i javnim službama.

U djelatnosti znanosti i visokog obrazovanja odavno je poznat pojam studijskog dopusta koji može trajati i dulje od 30 dana. Iako je u ovom području stalno znanstveno i stručno usavršavanje jedan od uvjeta koje zaposlenik mora ispuniti želi li napredovati, i kad je pravo na neplaćeni i plaćeni dopust bilo uređeno granskim kolektivnim ugovorom za znanost i visoko obrazovanje, neplaćeni dopust se mogao radniku odobriti najdulje do četiri godine. Od toga je zaposlenik mogao koristiti samo godinu dana plaćenog dopusta, a za ostatak vremena je trebao koristiti neplaćeni dopust. Kako trenutno nema granskog kolektivnog ugovora za znanost i visoko obrazovanje, tek treba vidjeti kako će ovo pitanje biti riješeno ako i kad novi kolektivni ugovor bude zaključen.