

Klasa:	UU-11/24
U. broj:	429/24
Datum:	24-10-2024

24-10-2024

J. P. P. P.

Predlagatelj:

Sindikata zaposlenika u hrvatskom školstvu – Preporod, Zagreb, Šubićeva 42/2, OIB 40398581914, zastupan po predsjedniku Željku Stipiću i

Nezavisni sindikat znanosti i visokog obrazovanja, Zagreb, Ulica Florijana Andrašeca 18/A, OIB 44542870641, zastupan po glavnom tajniku Matiji Kroflinu

na temelju čl. 38. st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ br. 99/99, 29/02 i 49/02), podnose

**PRIJEDLOG
ZA POKRETANJE POSTUPKA OCJENE SUGLASNOSTI
S USTAVOM**

- **odredbe čl. 10. st. 7. Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama (Narodne novine 155/23; u daljnjem tekstu: ZoP),**
 - *s odredbama 3., 16., 48., 55. stavak 1. i 56. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine 85/2010 – pročišćeni tekst, 5/14 - Promjena Ustava Republike Hrvatske (narodna ustavotvorna inicijativa) koja je stupila na snagu 1. prosinca 2013.; u daljnjem tekstu: Ustav RH; u redakcijski pročišćenom tekstu Ustavnog suda Republike Hrvatske ovi su članci označeni kao članci 3., 16., 48., 54. stavak 1. i 55. stavak 1. Ustava RH).*

U nastavku iznosimo razloge na kojima temeljimo ovaj prijedlog.

I. MJERODAVNO PRAVO

1. Sporni članak 10. stavak 7. ZoP-a glasi:

„(7) Službeniku i namješteniku u javnoj službi koji je ocijenjen ocjenom »ne zadovoljava« prestaje služba redovitim otkazom u skladu s općim propisom o radu.“

2. U nastavku ovog prijedloga za ocjenu ustavnosti iznosimo argumentaciju o neustavnosti odredbe članka 10. stavak 7. ZoP-a iz razloga njezine nesuglasnosti s člancima 3., 16., 48., 55. stavak 1. i 56. stavak 1. Ustava RH

Odredbe Ustava Republike Hrvatske relevantne u ovom predmetu glase:

„Članak 3.

Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.“

„Članak 16.

Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“

„Članak 48. stavak 1.

Jamči se pravo vlasništva.“

„Članak 55. stavak 1.

„Svatko ima pravo na rad i slobodu rada.“

„Članak 56. stavak 1.

„Svaki zaposleni ima pravo na zaradu kojom može osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojan život.“

3. Ustavni zahtjevi sadržani u članku 16. Ustava razlažu se na tri osnovna elementa: ograničenje mora biti propisano zakonom i mora imati legitimni cilj (stavak 1. članka 16.) te mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju (stavak 2. članka 16.). Pored toga, poštivanje načela razmjernosti ograničenja ustavnih prava i sloboda prema članku 16. stavak 2. Ustava podrazumijeva poštivanje triju dodatnih elemenata koji se provjeravaju kroz provođenje testova prikladnosti, nužnosti i razmjernosti u užem smislu.

3.1. Ovakav pristup Ustavnog suda Republike Hrvatske tumačenju članka 16. Ustava Republike Hrvatske očituje se kroz njegovu jasno etabliranu, dugogodišnju i do danas potpuno kontinuiranu praksu.

Ustavni sud već u svojoj najranijoj praksi tako navodi:

„Temeljne slobode i prava građanina i čovjeka mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi, te pravni poredak, moral i zdravlje (članak 16. Ustava).

No, ograničenja - osim što se moraju zasnivati na zakonu i slijediti Ustavom određene ciljeve - moraju biti razmjerna potrebama za ostvarenje tih ciljeva (načelo razmjernosti). To znači da ograničavajuća pravna pravila moraju biti prikladna za ostvarenje postavljenog legitimnog cilja, da ona ne smiju biti oštrija (stroža) nego što je neophodno te da moraju biti uravnotežena u odnosu između Ustavom zajamčenog prava pojedinca i interesa pravnog poretka i drugih ljudi.“

(Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka i rješenje U-I-131/1998, 3. veljače 2000.)

Isti pristup vidljiv je i iz sljedećeg citata:

„Temeljne ustavne slobode i prava čovjeka i građanina načelno su neograničena: puni opseg njihovog ostvarivanja je pravilo, a ograničenje koje je određeno zakonom može biti samo iznimka koja se temelji na izričitom ustavnom ovlaštenju i na legitimnom cilju ograničavanja koji je određen Ustavom.

Iz toga slijedi da ograničenja - osim što se moraju zasnivati na ustavnom ovlaštenju i slijediti ustavom određene ciljeve - treba da su srazmjerna potrebama za ostvarenje tih ciljeva (načelo razmjernosti). To znači da ograničavajuća pravna pravila moraju biti prikladna za ostvarenje postavljenog legitimnog cilja, da ona ne smiju biti oštrija (stroža) nego što je neophodno i da moraju biti uravnotežena u odnosu između Ustavom zajamčenog subjektivnog prava pojedinca i interesa društvene zajednice (pravnog poretka) ili drugih ljudi.“

(Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka i rješenje U-I-884/1997, U-I-920/1997, U-I-929/1997, U-I-956/1997, U-I-453/1998, U-I-149/1999, 3. veljače 2000.)

Potvrdu gornjim navodima dokazuje i sljedeće stajalište:

„Ustavni sud je u daljnjem tijeku ustavnosudskog postupka razmotrio ispunjava li Zakon zahtjeve razmjernosti iz članka 16. Ustava: je li postojao legitimni cilj u javnom interesu za njegovo donošenje, ako jest, je li bio nužan, prikladan i razmjernan u užem smislu za ostvarenje legitimnog cilja, odnosno je li njegovim donošenjem adresatima Zakona (dužnicima i vjerovnicima) nametnut prekomjeren teret.“

(Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje U-I-1694/2017 U-I-1793/2017 U-I-1817/2017 U-I-1857/2017 U-I-1859/2017 U-I-3320/2017 U-I-3791/2017 U-I-3848/2017 U-I-4991/2017 U-I-479/2018 U-I-501/2018 U-I-984/2018, 2. svibnja 2018.)

Isti pristup Ustavnog suda jasno je vidljiv i u nizu drugih njegovih odluka ili rješenja (vidi, na primjer: Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje U-I-5781/2021, U-I-6455/2021, U-I-6456/2021, U-I-6602/2021, U-I-6603/2021, U-I-6604/2021, U-I-6607/2021, U-I-7003/2021, U-I-7004/2021, 21. prosinca 2021.; Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje U-I-998/2022, 27. lipnja 2023.)

3.2. Prema tome, u pogledu zadovoljenja testova prikladnosti i nužnosti ograničenja prava i sloboda zajamčenih Ustavom, Ustavni je sud Republike Hrvatske više puta jasno isticao kako

test prikladnosti podrazumijeva da konkretna mjera mora biti sposobna i prikladna ostvariti namjeravani legitimni cilj, dok test nužnosti podrazumijeva provjeru bi li bilo moguće jednaki cilj postići drugačijom, manje ograničavajućom (restriktivnom) mjerom.

3.3. Uz navedeno, Ustavni je sud naglasio i kako se u konačnim prijedlozima zakona moraju navesti razlozi koji bi mogli objektivno i razumno opravdati nepovoljne učinke koje proizvode njihove sporne (ili osporene) odredbe. Još jasnije, nedostatak bilo kakvog obrazloženja u tom smislu, u konačnom prijedlogu zakona, koje bi ponudilo objektivno i razumno opravdanje za osporeno zakonsko rješenje, vodi prema neustavnosti osporenog zakonskog rješenja.

(vidi, na primjer: Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka U-I-323/2009, U-I-3095/2009, U-I-1545/2010, U-I-3769/2010, U-I-5349/2011, U-I-707/2013, U-I-708/2013, 20. prosinca 2013.).

Štoviše, nedostatak objektivnog i razumnog, a kamoli bilo kakvog obrazloženja za uvođenje neke zakonske mjere jasno upućuje na arbitrarnost u postupanju tijela javne vlasti, čime se evidentno krši načelo vladavine prava iz članka 3. Ustava Republike Hrvatske.

4. Zakonodavno rješenje kojim se propisuje mogućnost prestanka službe putem izricanja mjere redovitog otkaza, što je upravo slučaj u vezi članka 10. stavak 7. ZoP-a, po svojoj biti nesporno ulazi u prostor ustavnog prava na rad, kako je ono definirano člankom 55. stavak 1. Ustava RH. To ujedno znači da pri ocjeni te mjere treba zaključiti da se njome ograničava (regulira) pravo na rad te da pritom treba slijediti i kriterije ograničenja (reguliranja) kako su oni propisani i u ustavnosudskoj praksi razrađeni člankom 16. Ustava, uključujući i procjenu razmjernosti uvedene mjere te, posljedično, provođenje testova prikladnosti, nužnosti i razmjernosti u užem smislu.

5. S druge strane, predmet uređenja ZoP-a jest sustav plaća u državnoj i javnim službama (članak 1. ZoP-a). Još preciznije, osnovni cilj ZoP-a jest nastojanje da se sustav plaća u državnoj službi i javnim službama uredi na način koji se temelji na načelu jednakosti plaća (jednaka plaća za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti (više o tome vidi dolje pod točkom 8.5. ovog prijedloga za ocjenu ustavnosti). Takav zaključak proizlazi i iz više drugih odredaba samog ZoP-a, kao i iz obrazloženja sadržanih u Konačnom prijedlogu Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama koji je Vlada Republike Hrvatske uputila predsjedniku Hrvatskoga sabora (Konačni prijedlog Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama, KLASA: 022-03/23-01/32, URBROJ: 50301-21/22-23-7, 30. studenoga 2023. – u daljnjem tekstu: konačni prijedlog ZoP-a; dostupno na: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-11-30/170902/PZ_527.pdf, 10. listopada 2024.).

Sukladno nastojanju ostvarenja osnovnog cilja, ZoP u članku 11. definira da se plaća sastoji od „osnovne plaće i dodatka na osnovnu plaću, koji su propisani ovim Zakonom te ostalih primitaka u skladu s ovim Zakonom i općim propisom o radu“, dok u članku 17. definira dodatke na plaću, uključujući tu i dodatak za učinkovitost rada.

U vezi s time, ovdje iznosimo kako smatramo da se prema izloženom normativnom rješenju koje donosi ZoP dodatak za učinkovitost rada treba kvalificirati kao dio plaće, odnosno dio „zarade“ iz članka 56. stavak 1. Ustava RH.

No, i pored toga, u svakom je slučaju razvidno da je dodatak za učinkovitost na radu, odnosno pravo na uvećanje plaće slijedom ostvarenog dodatka na plaću, a kako je on definiran upravo ZoP-om, citiramo: „organski i strukturalni dio plaća („zarada“) zaposlenih u državnim i javnim službama u Republici Hrvatskoj i da kao takav ulazi u domašaj članka 55. stavak 1. Ustava (56. stavak 1. Ustava) i utječe na njihovu visinu, uz koju se opet vezuju različita druga prava navedenih zaposlenika.“ (Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje U-I-1625/ 2014 i dr., 18. srpnja 2014.; Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje U-I-1625/2014 i dr., 30. ožujka 2015.).

Isto tako, i u ovom se predmetu može jasno zaključiti kako „to pravo ima nespornu pravnu osnovu u domaćem pravnom poretku, utuživo je pred domaćim sudovima, a uz njega se vezuju i legitimna očekivanja ovlaštenika tog prava koja opet, sama za sebe, mogu predstavljati samostalno imovinsko pravo zaštićeno Ustavom i Konvencijom“ (Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje U-I-1625/ 2014 i dr., 18. srpnja 2014.; Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje U-I-1625/2014 i dr., 30. ožujka 2015.).

Pod imovinskim pravima adresata u koja je zakonodavac ZoP-om zahvatio smatra se pravo vlasništva iz članka 48. stavak 1. Ustava RH te članka 1. Protokola br. 1 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje U-I-1625/ 2014 i dr., 18. srpnja 2014.; Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje U-I-1625/2014 i dr., 30. ožujka 2015.).

Ovdje također navodimo i to da je dodatak za uspješnost na radu za natprosječne rezultate u radu, za službenike i namještenike u javnim službama bio uveden još 2001. godine Zakonom o plaćama u javnim službama (Narodne novine 27/01, 39/09), ali je zbog višegodišnjeg propusta više vlada da donesu uredbu kojom bi se utvrdili kriteriji utvrđivanja natprosječnih rezultata rada i način isplate dodatka za uspješnost na radu ostvarenje tog zakonom utvrđenog prava na dodatak za uspješnost na radu ostalo neostvareno (vidi o tome i točku 8.2. dolje). U svakom se slučaju i iz ove perspektive radi o pravu koje je već godinama prisutno u našem pravnom poretku te i na taj način stvara legitimna očekivanja adresata, u ovom slučaju zaposlenih službenika i namještenika u javnim službama.

Iz svega navedenog, ovdje se nameće i obveza ocjene ustavne dopustivosti sporne norme sadržane u članku 10. stavak 7. ZoP-a u vezi s kriterijima iz članka 56. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske, kao i s člankom 16. Ustava Republike Hrvatske te člankom 48. stavak 1. Ustava RH, također uz primjenu već navedenih testova prikladnosti, nužnosti i razmjernosti u užem smislu (analogno tome, vidi također: (Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje U-I-1625/ 2014 i dr., 18. srpnja 2014.; Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje U-I-1625/2014 i dr., 30. ožujka 2015.).

U nastavku ovoga prijedloga za ocjenu ustavnosti iznosimo argumente temeljem kojih smatramo da sporna mjera prestanka službe iz članka 10. stavak 7. ZoP-a ne zadovoljava ustavne testove prikladnosti i nužnosti, a u vezi s člancima 48., 55. stavak 1. i 56. stavak 1. Ustava RH.

6. U nastavku ćemo prikazati kako članak 10. stavak 7. ZoP-a ne zadovoljava ustavne testove prikladnosti i nužnosti. Ukratko, smatramo evidentnim, a osobito u nedostatku bilo kakvog obrazloženja u tom pogledu od strane predlagatelja ZoP-a, kako ničime nije dokazano da je sporna mjera prestanka službe sposobna (prikladna) i nužna za ostvarenje namjeravanog osnovnog cilja ZoP-a, a to je uređenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama na način koji se temelji na načelu jednakosti plaća (jednaka plaća za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti). Osim toga, pokazat ćemo da sporna mjera prestanka službe nije prikladna ni nužna niti za ostvarenje drugih eventualnih „ciljeva“ ZoP-a, odnosno cjelovite reforme sustava plaća, a koji se mogu eventualno iščitati iz samoga ZoP-a ili izvora koji se odnose na usvajanje ZoP-a. Iako smatramo da su neprikladnost i nesposobnost, kao i izostanak nužnosti, sporne mjere prestanka službe da ostvari osnovni cilj ZoP-a već sami po sebi dovoljni da se ocijeni njezina nesuglasnost s Ustavom, ovdje radi preciznosti analiziramo i te eventualno dodatne „ciljeve“ ZoP-a.

7. Obzirom da je iz dikcije same norme članka 10. stavak 7. ZoP-a jasno u čemu se sastoji sporna mjera (prestanak službe redovitim otkazom u skladu s općim propisom o radu), u nastavku treba precizno utvrditi u čemu se sastoji namjeravani cilj (ili više njih) cijeloga ZoP-a, odnosno kako su definirani ciljevi cjelokupne reforme sustava plaća u državnoj službi i javnim službama.

Na taj način postaje moguće ocijeniti je li sporna mjera i prikladna i sposobna za ostvarenje zadanoga cilja (ili ciljeva) ZoP-a, odnosno reforme sustava plaća (test prikladnosti).

Osim toga, treba utvrditi i je li sporna mjera prestanka službe redovitim otkazom u skladu s općim propisom o radu ujedno i najmanje ograničavajuća mjera za postizanje zamišljenog cilja (ili ciljeva) ZoP-a ili uopće cjelokupne reforme sustava plaća u državnoj službi i javnim službama (test nužnosti).

U tom smislu, u nastavku iznosimo argumente koji proizlaze iz relevantnih obrazloženja sadržanih u: konačnom prijedlogu ZoP-a, Nacionalnom planu oporavka i otpornosti 2021. - 2026. Vlade Republike Hrvatske te u samom ZoP-u. Osim toga, ovdje u posebnoj glavi iznosimo i dodatne argumente našega obrazloženja koji su vezani uz pitanje financijske ili fiskalne održivosti provođenja reforme sustava plaća, odnosno usvajanja ZoP-a.

Radi preglednosti i jasnoće, u tekstu koji slijedi podcrtavamo dijelove citata ili naših navoda koje smatramo osobito relevantnima za obrazloženja i ustavnu argumentaciju u ovom predmetu.

II. KONAČNI PRIJEDLOG ZoP-a

8. Ciljevi donošenja ZoP-a jasno su vidljivi, najprije, iz više dijelova konačnog prijedloga ZoP-a. U svim tim dijelovima jasno je vidljivo kako je osnovni cilj ZoP-a uređenje upravo sustava plaća u državnoj i javnim službama, na način da se osigura isplata jednake plaće za jednaki rad (rad jednake vrijednosti) te da su pojedine mjere koje se uvode ZoP-om usmjerene upravo i isključivo na taj tako definirani cilj ZoP-a.

8.1. Uvodni dio glave I. („I. RAZLOZI ZBOG KOJIH SE ZAKON DONOSI“) obrazložena konačnog prijedlog ZoP-a glasi

„Plaće zaposlenih u državnoj službi i javnim službama u Republici Hrvatskoj nisu regulirane jedinstvenim zakonom. Radi se o zaposlenima u ukupno 2009 institucija odnosno o ukupno 237.405 službenika i namještenika na koje se odnosi ovaj Zakon, od kojih 182.514 u javnim službama i 54.891 u državnoj službi.“

Iz navedenoga proizlazi da se ZoP-om namjerava popraviti nedostatak nejedinstvenog zakonskog normiranja predmetne materije te da se namjerava regulirati plaće u državnoj službi i javnim službama u Republici Hrvatskoj jedinstvenim zakonom.

Obzirom da bi sâm ZoP trebao predstavljati jedinstveni zakon kojim se rješava navedeni problem nejedinstvene zakonske regulacije materije plaća u državnoj i javnim službama, proizlazi da se usvajanjem ZoP-a taj problem u ovom segmentu i rješava. Mjera prestanka službe iz članka 10. stavka 7. ZoP-a s time nije ni u kakvoj vezi te se stoga ni ne može tvrditi da je ta mjera, u ovom segmentu, i prikladna (sposobna) mjera za ostvarivanje željenog cilja.

Iako je ovo razvidno samo po sebi i u tehničkom smislu i nije potrebno posebno utvrđivati u kontekstu članka 16. Ustava Republike Hrvatske, u vezi s njegovim specifičnim testovima, preciznosti radi ipak navodimo kako i u vezi ovog pitanja nije zadovoljen test prikladnosti sporne mjere prestanka službe iz članka 10. stavka 7. ZoP-a.

8.2. Podnaslov „Plaće službenika i namještenika u javnim službama“ glave I. u konačnom prijedlogu ZoP-a glasi (dio koji se odnosi na analizu ciljeva ZoP-a kako oni proizlaze iz reforme sustava plaća koja je predviđena Nacionalnim planom oporavka i otpornosti 2021. – 2026. iznosimo u nastavku, dolje pod 8.6. i III.):

„Plaće službenika i namještenika u javnim službama uređene su Zakonom o plaćama u javnim službama („Narodne novine“, br. 27/01. i 39/09.) i Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama („Narodne novine“, br. 25/13., 72/13., 151/13., 9/14., 40/14., 51/14., 77/14., 83/14. – ispravak, 87/14., 120/14., 147/14., 151/14., 11/15., 32/15., 38/15., 60/15., 83/15., 112/15., 122/15., 10/17., 39/17., 40/17. – ispravak, 74/17., 122/17., 9/18., 57/18., 59/19., 79/19., 119/19., 50/20., 128/20., 141/20., 17/21., 26/21., 78/21., 138/21., 9/22., 31/22., 72/22., 82/22., 99/22., 26/23. i 46/23.).

Unatoč tome što su nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova definirani jedinstvenom Uredbom, u praksi je tijekom proteklih 20-ak godina došlo do pojave različitih plaća za ista radna mjesta, ponajviše kao rezultat raznih dodataka na plaću ugovorenih granskim kolektivnim ugovorima za pojedine javne službe, ovisno koji je sindikat uspio ugovoriti bolje uvjete za službenike i namještenike iz javne službe u kojoj djeluje.

Dodatno, pojedini su dodaci na plaću definirani i zakonima kao što je, na primjer, Zakonom o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi („Narodne novine“, br. 87/08., 86/09., 92/10., 105/10. – ispravak, 90/11., 5/12., 16/12., 86/12., 126/12. – pročišćeni tekst, 94/13., 152/14., 7/17., 68/18., 98/19., 64/20. i 151/22.)

definiran dodatak od 30 % zaposlenima u osnovnim i srednjim školama koji rade na EU projektima.

Pored kolektivnih ugovora i zakona, dodaci na plaću su ugovarani i raznim sporazumima sklopljenim između Vlade Republike Hrvatske i sindikata na neodređeno vrijeme. Primjer takvog Sporazuma je Sporazum o dodacima u obrazovanju i znanosti iz 2006. godine temeljem kojega zaposleni koji rade u osnovnim i srednjim školama te na fakultetima imaju pravo na dodatak na plaću od 13,725 %.

Brojnost propisa kojima su uređene plaće u javnim službama je značajna i dovodi do pravne nesigurnosti u njihovoj primjeni i tumačenju, posebno s obzirom na činjenicu da postoji više granskih kolektivnih ugovora te da je za svaki granski kolektivni ugovor osnovano povjerenstvo odnosno komisija za njegovo tumačenje. Budući da granski kolektivni ugovori sadrže pojedina materijalna prava koja su ugovorena i Temeljnim kolektivnim ugovorom za službenike i namještenike u javnim službama, isto pravo drukčije se primjenjuje u različitim javnim službama i to isključivo kao rezultat različitog tumačenja nadležnih povjerenstava odnosno komisija.

U javnim službama ne postoji sustav ocjenjivanja službenika i namještenika kao ni sustav nagrađivanja iako je sustav nagrađivanja predviđen Temeljnim kolektivnim ugovorom za službenike i namještenike u javnim službama („Narodne novine“, br. 56/22., 127/22. i 58/23.). Naime, navedenim je Temeljnim kolektivnim ugovorom predviđena mogućnost isplate dodatka za uspješnost na radu za ostvarene natprosječne rezultate rada, u skladu s posebnim propisom kojim se uređuju plaće u javnim službama.

Poseban propis kojim se uređuju plaće u javnim službama je Zakon o plaćama u javnim službama, kojim je predviđena mogućnost isplate dodatka za uspješnost na radu za natprosječne rezultate u radu, u visini najviše tri plaće službenika odnosno namještenika. Međutim, istim je Zakonom definirano da će Vlada uredbom utvrditi kriterije utvrđivanja natprosječnih rezultata rada i način isplate dodatka za uspješnost na radu, a takva uredba od 2001. do danas nije donesena. S obzirom da nije donesena uredba kojom se utvrđuju kriteriji utvrđivanja natprosječnih rezultata rada, službenici i namještenici u javnim službama ne mogu ostvariti dodatak za uspješnost na radu.

U praksi je došlo do pojave da su pojedine ustanove (prvenstveno razne agencije) svojim internim općim aktima utvrdile pravo službenika i namještenika na nagrade za uspješnost na radu, što je protivno važećem Zakonu o plaćama u javnim službama. Takva je praksa dodatno doprinijela nejednakim plaćama u javnim službama, jer neke ustanove isplaćuju nagrade za uspješnost na radu dok većina takvu odredbu nije ugradila u svoje interne akte.

Za razliku od državnih službenika i namještenika, zaposleni u javnim službama ne ostvaruju pravo na uvećanje koeficijenta složenosti poslova za 4 %, 8 % i 10 % (tzv. vjernost službi), što također dovodi do različitih plaća za ista odnosno istovrsna radna mjesta u državnoj službi u odnosu na javne službe.

Isto kao i u državnoj službi, jedini element plaće koji je jedinstven u svim javnim službama je osnovica za izračun plaće, koja se utvrđuje Temeljnim kolektivnim ugovorom za službenike i namještenike u javnim službama i jednaka je osnovici za izračun plaće za zaposlene u državnoj službi.

...“.

8.3. Iz navedenoga pod 8.2. jasno je vidljivo da se u podnaslovu „Plaće službenika i namještenika u javnim službama“ glave I. konačnog prijedloga ZoP-a dodatno razlaže uvodno uočeni problem zakonski nejedinstvene regulacije plaća te se iznose i neki dodatni.

Prvi tako istaknuti problem je pojava različitih plaća za ista (odnosno istovrsna) radna mjesta. Taj problem predlagatelj ističe na nekoliko mjesta u ovom podnaslovu pa tako obrazlaže da je on rezultat više čimbenika: raznih dodataka na plaću ugovorenih granskim kolektivnim ugovorima za pojedine javne službe, ali i pojedinim zakonima te raznim sporazumima sklopljenim između Vlade Republike Hrvatske i sindikata na neodređeno vrijeme; prakse po kojoj su pojedine ustanove (prvenstveno razne agencije) svojim internim općim aktima utvrdile pravo službenika i namještenika na nagrade za uspješnost na radu pa tako neke ustanove isplaćuju nagrade za uspješnost na radu dok većina to ne čini; činjenice nepostojanja prava na uvećanje koeficijenta složenosti poslova za zaposlene u javnim službama, za razliku od državnih službenika i namještenika.

Drugi istaknuti problem koji iznosi predlagatelj ZoP-a je brojnost propisa kojima su uređene plaće u javnim službama, koja je značajna i koja dovodi do pravne nesigurnosti u njihovoj primjeni i tumačenju, odnosno koja dovodi do toga da se isto pravo drukčije primjenjuje u različitim javnim službama. Ovaj je problem posebno vezan uz činjenicu postojanja više granskih kolektivnih ugovora te je rezultat različitog tumačenja povjerenstava odnosno komisija nadležnih za njihovo tumačenje).

Treći istaknuti problem je nepostojanje, u javnim službama, sustava ocjenjivanja službenika i namještenika kao i nepostojanje sustava nagrađivanja, iako je sustav nagrađivanja predviđen Temeljnim kolektivnim ugovorom za službenike i namještenike u javnim službama, a time je predviđena i mogućnost isplate dodatka za uspješnost na radu za ostvarene natprosječne rezultate rada, u skladu s posebnim propisom kojim se uređuju plaće u javnim službama.

Četvrti problem je nepostojanje propisa (uredbe) kojim se definiraju kriteriji utvrđivanja natprosječnih rezultata rada i način isplate dodatka za uspješnost na radu za službenike i namještenike u javnim službama, iako je donošenje takve uredbe predviđeno Zakonom o plaćama u javnim službama.

Uzimajući u obzir navedeno, vidljivo je da sporna mjera prestanka službe iz članka 10. stavka 7. ZoP-a nije ni u kakvoj vezi niti s jednim od navedenih problema (ciljeva) reforme sustava plaća kako su oni detektirani i definirani u ovom dijelu konačnog prijedloga ZoP-a.

Naime, u pogledu problema pojave različitih plaća za ista ili istovrsna radna mjesta, problema brojnosti propisa kojima su uređene plaće u javnim službama te problema nepostojanja propisa (uredbe) kojim se definiraju kriteriji utvrđivanja natprosječnih rezultata rada i način isplate dodatka za uspješnost na radu, jasno je da se oni rješavaju ili pokušavaju rješavati upravo usvajanjem jedinstvenog zakona (ZoP). Upravo to, uostalom, naglašava i sâm predlagatelj ZoP-a u konačnom prijedlogu ZoP-a (vidi točke 8.4. i 8.5. dolje).

S druge strane, problem nepostojanja, u javnim službama, sustava ocjenjivanja službenika i namještenika kao i nepostojanje sustava nagrađivanja rješavaju se upravo uvođenjem takvih

sustava, pri čemu je od ključnog značaja da predlagatelj ZoP-a ovdje vrlo jasno naznačuje da su takvi sustavi važni isključivo radi nagrađivanja temeljem ocjene učinkovitosti, dakle za uspješnost na radu, a sve zajedno isključivo u vezi osiguranja osnovnog cilja ZoP-a, a to je isplata jednake plaće za jednaki rad, odnosno rad jednake vrijednosti.

Na taj način, posljedično, mjera prestanka službe ne može biti prikladna (sposobna) mjera za ostvarivanje niti jednog od ovako uočenih i navedenih, eventualno dodatnih problema (ciljeva) reforme sustava plaća kako je ona opisana u ovom dijelu konačnog prijedloga ZoP-a. Time ujedno ni na ovom specifičnom mjestu nije zadovoljen test prikladnosti sporne mjere prestanka službe iz članka 10. stavka 7. ZoP-a.

8.4. Naslov „II. PITANJA KOJA SE ZAKONOM RJEŠAVAJU“ u konačnom prijedlogu ZoP-a glasi:

„Ovim Zakonom predlaže se na jedinstven način urediti sustav plaća u državnoj službi i javnim službama koji se temelji na načelu jednakosti plaća (jednaka plaća za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti).

Zakon će se primjenjivati na zaposlene u državnoj službi i javnim službama za koje se sredstva za plaće osiguravaju u državnom proračunu.
Ovim Zakonom postići će se sljedeće:

- osigurati će se jednakost plaća na istim radnim mjestima (jednaka plaća za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti), što znači da plaća više neće ovisiti o državnom tijelu ili javnoj službi u kojemu radi službenik i namještenik već isključivo o radnom mjestu i poslovima koji se na njemu obavljaju;
- provest će se vrednovanje radnih mjesta pomoću unaprijed definiranih standardnih mjerila (kompetencije, složenost, odgovornost i utjecaj na donošenje odluka, suradnja i komunikacija, upravljanje i posebni uvjeti rada) i na temelju toga će se utvrditi koeficijenti za obračun plaća za radna mjesta;
- radna mjesta koja su vrednovana na isti način razvrstat će se u isti platni razred i za svaki platni razred će biti utvrđen raspon koeficijenata;
- uvest će se jedinstvena platna ljestvica koju čini 16 platnih razreda, a koeficijenti za obračun plaće određuju se u rasponu od 1,00 do 8,00;
- službenicima i namještenicima će se omogućiti promicanje u plaći na istom radnom mjestu, a visina plaće ovisit će o učinkovitosti rada (stjecanje prava na dodatke na plaću u ovisnosti od ocjene učinkovitosti rada u prethodnom razdoblju);
- uvest će se mogućnost nagrađivanja službenika i namještenika koji tijekom godine postignu iznimne rezultate značajne za rad državnog tijela ili javne službe u kojoj rade;
- uvest će se nadzor i praćenje nad sustavom plaća osnivanjem jedinstvenog, međuresornog tijela za nadzor i praćenje sustava plaća.

Zakonom se uređuju načela sustava plaća, vrednovanje radnih mjesta, ocjenjivanje učinkovitosti rada, plaća i dodaci na plaću, platna ljestvica i platni razredi, promicanje u plaći temeljem ocjene učinkovitosti rada, nagrađivanje službenika i namještenika za ostvarene radne rezultate, praćenje i unaprjeđivanje sustava plaća te nadzor nad provedbom zakona.

Ovaj se Zakon neće primjenjivati na djelatne vojne osobe, službenike i namještenike u Uredu predsjednika Republike Hrvatske, Ustavnom sudu Republike Hrvatske, zaposlenike u državnim tijelima osnovanim zakonom kojim se uređuje sigurnosno-obavještajni sustav Republike Hrvatske te na zaposlenike u Državnom uredu za reviziju, Agenciji za elektroničke medije, Hrvatskoj energetske regulatornoj agenciji, Hrvatskoj regulatornoj agenciji za mrežne djelatnosti, Hrvatskoj agenciji za civilno zrakoplovstvo, te umjetnike i zaposlenike tehnike u Hrvatskom narodnom kazalištu i Ansamblu narodnih plesova i pjesama Hrvatske – Lado, osim odredaba koje se odnose na osnovicu za obračun plaće.

Odredbe ovoga Zakona ne primjenjuju se na zaposlenike u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u inozemstvu i druge zaposlenike izaslane u inozemstvo.

Ovaj se Zakon neće primjenjivati niti na zaposlenike iz drugih država koji zasnivaju radni odnos na određeno vrijeme u sustavu znanosti i visokog obrazovanja Republike Hrvatske na radnim mjestima financiranim iz financijskih instrumenata Europske unije i međunarodnih instrumenata.

Zakonom se definira okvir za uređenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama, a naknadnim donošenjem podzakonskih akata provest će se vrednovanje radnih mjesta prema standardnim mjerilima utvrđenim ovim Zakonom i njihovo razvrstavanje u određeni platni razred, utvrdit će se novi nazivi radnih mjesta i pripadajući koeficijenti za obračun plaće te će se definirati postupak ocjenjivanja i nagrađivanja službenika i namještenika.

Stoga će ovaj Zakon, zajedno s podzakonskim aktima koji će se donijeti u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona, činiti sveobuhvatni pravni okvir za reformu sustava plaća u državnoj službi i javnim službama.

Plaće za svako pojedino radno mjesto bit će moguće utvrditi nakon provedenog postupka vrednovanja i klasifikacije radnog mjesta te utvrđivanja novog koeficijenta za obračun plaća. U postupku vrednovanja radnih mjesta, njihovoj klasifikaciji i utvrđivanju novih koeficijenata za obračun plaća tražit će se i mišljenje sindikata.“

8.5. Iz navedenoga pod točkom 8.4. proizlazi da su ciljevi donošenja ZoP-a još jasnije vidljivi u naslovu „II. PITANJA KOJA SE ZAKONOM RJEŠAVAJU“.

Upravo u ovom dijelu obrazloženja konačnog prijedloga ZoP-a jasno se ističe kako usvajanje ZoP-a predstavlja prijedlog (nastojanje) da se na jedinstven način uredi sustav plaća u državnoj službi i javnim službama i to upravo na način koji se temelji na načelu jednakosti plaća (jednaka plaća za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti).

Ako uzmemo u obzir da se pokušaj da se na jedinstven način uredi sustav plaća u državnoj službi i javnim službama nastoji ostvariti upravo usvajanjem ZoP-a, preostaje da se cijeli problem fokusira na drugi dio iznesenog prijedloga, koji je ujedno i ključan za određenje osnovnog cilja ZoP-a u ovom predmetu.

Taj se drugi dio prijedloga za usvajanje ZoP-a sastoji u nastojanju da se sustav plaća u državnoj službi i javnim službama uredi na način koji se temelji na načelu jednakosti plaća (jednaka plaća za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti).

To je ujedno i osnovni cilj koji se nastoji postići usvajanjem ZoP-a, odnosno osnovno „pitanje koje se tim Zakonom rješava“.

Nadalje, iz toga je jasno vidljivo kako su dva konstitutivna elementa takve definicije osnovnog cilja ZoP-a upravo sljedeći: (jednaka) plaća i (jednaki) rad.

Ta su dva elementa u neposrednoj i neraskidivoj vezi. Prema tome, sve ono što slijedi zamišljeno je ostvarenju tako zacrtanog osnovnog cilja ZoP-a i ovisno je o ta dva konstitutivna elementa. A to znači da će se, u okviru reforme sustava plaća u državnoj i javnim službama koja se provodi usvajanjem i primjenom ZoP-a, rad procjenjivati upravo i isključivo u cilju određenja plaće, sve skupa u nastojanju da se osigura poštivanje načela jednakosti plaća koje na taj način postaje krajnji cilj i doseg cijeloga ZoP-a.

U tom kontekstu, da bi se osiguralo načelo jednakosti plaća, odnosno da se službenicima i namještenicima u državnoj i javnim službama isplaćuje jednaka plaća za jednak rad, zamišljen je slojevit sustav s različitim za taj cilj instrumentalnim mjerama, koje, prema obrazloženju iz konačnog prijedloga ZoP-a, uključuju: vrednovanje radnih mjesta, utvrđivanje koeficijenata za obračun plaća za radna mjesta, razvrstavanje u platne razrede, uvođenje jedinstvene platne ljestvice, uvođenje mogućnosti nagrađivanja, kao i uvođenje sustava nadzora i praćenja nad sustavom plaća.

Međutim, za ostvarenje osnovnog cilja ZoP-a u konačnom je prijedlogu ZoP-a predviđena još jedna: omogućavanje promicanja u plaći na istom radnom mjestu, pri čemu je predviđeno da će visina plaće ovisiti o učinkovitosti rada (stjecanje prava na dodatke na plaću u ovisnosti od ocjene učinkovitosti rada u prethodnom razdoblju).

Iz toga sasvim jasno proizlazi da je sustav ocjene učinkovitosti rada u okviru ZoP-a zamišljen i predviđen upravo i isključivo za određenje plaće, a ne za neke druge svrhe, ponajmanje za izricanje mjere prestanka službe, kako to propisuje sporni članak 10. stavak 7. ZoP-a.

Na tu esencijalnu vezu, uostalom, jasno upućuje i članak 1. ZoP-a koji određuje predmet samoga Zakona te koji propisuje: „Ovim se Zakonom uređuje sustav plaća u državnoj službi i javnim službama: načela sustava plaća, vrednovanje radnih mjesta, ocjenjivanje učinkovitosti rada službenika i namještenika, plaća i dodaci na plaću, platna ljestvica i platni razredi, promicanje u plaći na temelju ocjene učinkovitosti rada, nagrađivanje službenika i namještenika za ostvarene radne rezultate, praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama te nadzor nad provedbom ovoga Zakona.

Prema tome, ni iz čega iznesenoga u ovom središnjem dijelu obrazloženja konačnog prijedloga ZoP-a ne proizlazi da bi sporna mjera prestanka službe iz članka 10. stavak 7. ZoP-a mogla biti

sposobna ili prikladna za ostvarenje osnovnog cilja ZoP-a: osiguranje isplate jednake plaće za jednaki rad odnosno rad jednake vrijednosti.

Drugim riječima, ta sporna mjera nije ni u kakvoj vezi s nastojanjem da se ostvari načelo jednakosti plaća te da se osigura isplata jednake plaće za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti.

Upravo iz tog razloga, sporna mjera prestanka službe iz članka 10. stavak 7. ZoP-a ne udovoljava ustavnom testu prikladnosti mjere da ostvari željeni osnovni cilj zakona.

No, sve i kada bi sporna mjera prestanka službe iz članka 10. stavak 7. ZoP-a bila prikladna za ostvarenje željenog osnovnog cilja ZoP-a, nigdje iz obrazloženja u ovom dijelu konačnog prijedloga ZoP-a ne proizlazi da bi za ostvarenje toga cilja ona bila i nužna. Kako smo već iznijeli, ZoP uvodi vrlo širok opseg mjera kojima nastoji osigurati primjenu načela jednakosti plaća, a kojima se isplata jednake plaće za rad jednake vrijednosti zasigurno ostvaruje na način koji je manje ograničavajući za službenike i namještenike u javnim službama nego što je to sporna mjera prestanka službe. U tom smislu je jasno da ta mjera ne zadovoljava ni ustavni test nužnosti.

8.6. Dio konačnog prijedloga ZoP-a koji se odnosi na obrazloženje vezano uz Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. - 2026. glasi:

„Reformska mjera iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. - 2026.

Reforma sustava plaća je predviđena Nacionalnim planom oporavka i otpornosti 2021.-2026. - C2.2. R2 – *Novi modeli plaća i rada u državnoj službi i javnim službama*, a u okviru iste je predviđena investicija C2.2. R2 II - *Unaprjeđenje sustava plaća u državnoj upravi i javnim službama, sustava HRM-a i COP-a (Human Resources Management i Centralizirani obračun plaća)*.

Cilj navedene investicije je unaprijediti sustav plaća u državnoj službi i javnim službama s obzirom da su u prethodnom razdoblju uočeni određeni nedostaci sadašnjeg sustava plaća kao što su, na primjer, nejednake plaće za ista radna mjesta, nepostojanje utjecaja ocjene učinkovitosti rada na plaću službenika i namještenika, nepostojanje sustava nagrađivanja za službenike i namještenike koji ostvare iznimne rezultate značajne za rad državnog tijela odnosno javne službe u kojoj rade, nepostojanje koordinacije i nadzora nad sustavom plaća sa središnje razine, pravna nesigurnost pri obračunu plaća zbog postojanja više od 560 dodataka na plaću koje prate i razna tumačenja vezana uz njihov obračun, preveliki broj propisa kojima se uređuje sustav plaća te drugi nedostaci.

Iako je Nacionalnim planom oporavka i otpornosti 2021. - 2026. predviđeno donošenje dva zakona o plaćama: jednog za državnu službu, drugog za javne službe (sustav obrazovanja, zdravstva, kulture, socijalne skrbi i drugi), Koordinativno tijelo Vlade Republike Hrvatske za međuinstitucionalnu koordinaciju aktivnosti vezanih za unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama (Odluka o osnivanju navedenog tijela „Narodne novine“, br. 31/22. i 85/22.) je na svom sastanku održanom 22. studenog 2022. donijelo odluku o izradi jedinstvenog zakona o plaćama kojim bi se definirale plaće u državnoj službi i javnim službama. Razlog takve odluke leži u

nastojanju da se uvede standardiziran sustav plaća odnosno da plaće budu jednake za ista radna mjesta, neovisno o tome radi li se o radnom mjestu u državnoj službi ili javnim službama.“

8.7. Iz navedenoga pod 8.6. proizlazi da su eventualno posebni ciljevi usvajanja ZoP-a vidljivi i u onom dijelu konačnog prijedloga ZoP-a koji referira na razloge izvedene iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. - 2026.

U tom dijelu konačnog prijedloga ZoP-a ponovno su vidljive namjere reforme sustava plaća (unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama, odnosno nastojanje da se uvede standardiziran sustav plaća), kao i osnovni cilj usvajanja ZoP-a (osiguranje isplate plaća na način da plaće budu jednake za ista radna mjesta, neovisno o tome radi li se o radnom mjestu u državnoj službi ili javnim službama).

Osim toga, u tom su dijelu konačnog obrazloženja ZoP-a ponovno istaknuti i određeni uočeni nedostaci postojećeg sustava plaća, među kojima i nepostojanje utjecaja ocjene učinkovitosti rada na plaću službenika i namještenika.

U vezi s tim dijelom konačnog prijedloga ZoP-a možemo samo ponoviti ono što smo već naveli gore pod točkom **8.5.**)

III. NACIONALNI PLAN OPORAVKA I OTPORNOSTI 2021. - 2026.

9. Obzirom da predstavlja inicijalni dokument u kojemu je najavljena cjelokupna reforma sustava plaća u državnoj i javnim službama, Nacionalni plan opravka i otpornosti 2021. - 2026. (Vlada Republike Hrvatske, srpanj 2021. godine, dostupno na: <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Plan%20oporavka%20i%20otpornosti,%20srpanj%202021..pdf>, 10. listopada 2024.) ovdje je osobito važan izvor informacija o ciljevima reforme sustava plaća, čiji je sastavni dio i ZoP. Uz to, Vlada Republike Hrvatske se kao konkretni predlagatelj ZoP-a na Nacionalni plan oporavka i otpornosti i formalno pozvala u samom konačnom prijedlogu ZoP-a.

Dijelovi Nacionalnog plana koji se odnose na ovaj predmet, a kako je to utvrdio i predlagatelj ZoP-a u konačnom prijedlogu ZoP-a, izneseni su u podnaslovu „C2.2. R2 – Novi modeli plaća i rada u državnoj službi i javnim službama“, kao i u podnaslovu „C2.2. R2 I1 - Unaprjeđenje sustava plaća u državnoj upravi i javnim službama, sustava HRM-a i COP-a“.

9.1. Na ovom mjestu prvo iznosimo za ovaj predmet relevantne dijelove prvog spomenutog podnaslova („C2.2. R2 – Novi modeli plaća i rada u državnoj službi i javnim službama“).

U odlomku pod naslovom „Izazov“ tako se navodi:

„ ...

Već nekoliko godina postoji potreba za uvođenjem novog modela plaća u državnoj upravi i javnim službama (plaće službenika i namještenika zaposlenih u državnim tijelima i pravnim osobama kojima se sredstva za plaće osiguravaju u Državnom proračunu).

Plaće u državnoj upravi i javnim službama određene su kao umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta i osnovice za obračun plaće, koji se svakom službeniku i namješteniku uvećava za 0,5% po godini ostvarenog radnog staža. Osim dodatka na radni staž, propisan je dodatak za poslove s posebnim uvjetima rada te dodaci na plaću propisani temeljnim i granskim kolektivnim ugovorima. Također postoje brojni dodaci u pojedinim dijelovima državne službe na temelju posebnih propisa. Koeficijenti za obračun plaće utvrđeni su u više različitih propisa (opći i posebni propisi, koji se odnose na pojedine službe).

Razina plaća za neka radna mjesta i poslove nedostatna je za privlačenje i zadržavanje stručnih, kompetentnih službenika, dok je u drugim slučajevima razina plaća previsoka u usporedbi s privatnim sektorom. Pored toga, rezultati rada službenika i namještenika nemaju utjecaja na visinu plaće jer ista ovisi isključivo o rasporedu na radno mjesto te nema mogućnosti za nagrađivanje i povišice.

Stoga je potrebno standardizirati sustav plaća u državnoj upravi i javnim službama i osigurati provedbu načela jednake plaće za jednak rad, odnosno rad jednake vrijednosti, neovisno o segmentu javnog uprave u kojoj je službenik zaposlen te uvesti sustav nagrađivanja službenika s izvanrednim (iznadprosječnim) rezultatima rada kako bi se u javnu upravu uspjeli privući i zadržati kvalitetni, visokoobrazovani, kompetentni službenici te smanjiti njihov odljev u realni sektor.

...“.

U odlomku pod naslovom „Opis“ iznosi se, između ostaloga, sljedeće:

„Pripremit će se analiza stanja i usporedba plaća u državnoj upravi i javnim službama s analizom razlika u plaćama u pojedinim segmentima državne službe i javnih službi, revizija koeficijenata te prijedlog modela novog platnog sustava. Na temelju rezultata analize stanja i prijedloga modela novog sustava plaća kreirat će se novi platni sustav te izraditi nacrt prijedloga novog Zakona o plaćama u državnoj upravi i javnim službama. U novom Zakonu o plaćama unaprijedit će se vrednovanje radnih mjesta u skladu s utvrđenim kriterijima, koji će osigurati harmonizaciju plaća u državnoj upravi i javnim službama. U okviru novog modela plaća uspostaviti će se sustav nagrađivanja prema rezultatima rada (radnom učinku), promicanje u viši platni stupanj na temelju ostvarenog radnog učinka, odnosno vraćanje u niži platni stupanj u slučajevima kada službenik nije ostvario očekivane rezultate u radu.

...“.

9.2. Ovome treba dodati i za ovaj predmet relevantne dijelove drugog spomenutog podnaslova („C2.2. R2 I1 - Unaprjeđenje sustava plaća u državnoj upravi i javnim službama, sustava HRM-a i COP-a“).

U odlomku pod naslovom „Izazov“ tako se, između ostaloga, navodi:

„U Hrvatskoj postoji snažna potreba za standardizacijom sustava plaća u javnom sektoru i osiguranjem provedbe načela jednake plaće za jednak rad, odnosno rad jednake vrijednosti, neovisno o segmentu državne uprave i javnih službi u kojoj je službenik zaposlen te uvođenjem sustava nagrađivanja službenika s izvanrednim (iznadprosječnim) rezultatima rada kako bi se u državnu upravu i javne službe uspjeli privući i zadržati kvalitetni, visokoobrazovani, kompetentni službenici.

...“.

Ovome treba dodati i obrazloženja dana u odlomku pod naslovom „Provedba“, a koji, u relevantnim dijelovima, glase:

„Izmjena sustava plaća u državnoj upravi i javnim službama odvijat će se kroz sljedeće faze:

...

5) Prijedlog izmjene sustava plaća – obuhvatit će prijedlog modela plaća, prijedlog vrednovanja radnih mjesta odnosno novih koeficijenata radi uklanjanja neopravdanih razlika u plaći za jednake poslove i smanjenje broja radnih mjesta grupiranjem istih ili sličnih poslova pod zajednički nazivnik, ujednačavanje naziva zajedničkih radnih mjesta u državnoj upravi i javnim službama, predložiti će se način utvrđivanja jedinstvene osnove za državne službenike i dužnosnike te način usklađivanja osnove na godišnjoj razini, predložiti će se model za nagrađivanje i napredovanje najboljih službenika tako da će se utvrditi kriteriji i uvjeti za nagrađivanje i napredovanja i predložiti će se nove funkcionalnosti u REGZAP-COP-u koje je potrebno implementirati radi provedbe navedenih izmjena.

6) Novi regulatorni okvir – kreirat će se novi platni sustav te izraditi nacrt prijedloga novog Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama, kojim će se pravedno i transparentno vrednovati radna mjesta u skladu s utvrđenim kriterijima i osigurati harmonizacija plaća u državnoj službi i javnim službama te uspostaviti sustav nagrađivanja prema rezultatima rada (radnom učinku).

...“.

9.3. Iz upravo citiranih relevantnih dijelova Nacionalnog plana oporavka i otpornosti mogu se izvesti sljedeći zaključci u vezi nekih problema te ciljeva cjelokupne zamišljene reforme sustava plaća u državnoj službi i javnim službama, a koji su relevantni za ovaj predmet. Ti su deklarirani problemi i ciljevi sljedeći:

- da reforma plaća mora biti takva da osigura privlačenje i zadržavanje stručnih i kompetentnih službenika, odnosno kako bi se u državnu upravu i javne službe privuklo i zadržalo kvalitetne, visokoobrazovane i kompetentne službenike;
- da je za ostvarenje toga ključno osigurati da visina plaće ovisi i o rezultatima rada službenika i namještenika;

- da, sukladno tome, treba uvesti sustav za ostvarenje nagrada i povišica, odnosno sustav nagrađivanja službenika s izvanrednim (iznadprosječnim) rezultatima rada;
- da prijedlog izmjene sustava plaća treba obuhvatiti i prijedlog smanjenja broja radnih mjesta, ali izričito i isključivo grupiranjem istih ili sličnih poslova pod zajednički nazivnik;
- da prijedlog izmjene sustava plaća treba obuhvatiti i prijedlog modela za nagrađivanje i napredovanje najboljih službenika tako da će se utvrditi kriteriji i uvjeti za nagrađivanje i napredovanja;
- da će u predstojećem nacrtu prijedloga novog Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama biti uveden sustav nagrađivanja prema rezultatima rada (radnom učinku), promicanje u viši platni stupanj na temelju ostvarenog radnog učinka, odnosno vraćanje u niži platni stupanj u slučajevima kada službenik nije ostvario očekivane rezultate u radu.

9.4. Ovdje sporna mjera prestanka službe redovitim otkazom u skladu s općim propisom o radu (članak 10. stavak 7. ZoP-a) ne može se dovesti ni u kakvu vezu niti s jednim od detektiranih problema i zamišljenih ciljeva reforme sustava plaća, kako oni proizlaze iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti te kako su prikazani gore u točkama 9.1.-9.3. ovoga prijedloga za ocjenu ustavnosti.

U tom smislu, mjera prestanka službe svakako ne može biti prikladna da osigura privlačenje i zadržavanje stručnih i kompetentnih službenika niti da osigura da, upravo i izričito, visina plaće ovisi i o rezultatima rada službenika i namještenika. Isto tako, mjera prestanka službe po definiciji ne može biti prikladna mjera za kreiranje sustava čiji je smisao, upravo i izričito, ostvarenje nagrada i povišica, a osobito kada je taj sustav namijenjen nagrađivanju službenika s izvanrednim (iznadprosječnim) rezultatima rada. Isto tako, mjera prestanka službe ne može biti prikladna mjera za utvrđivanje kriterija i uvjeta, upravo i izričito, za nagrađivanje i napredovanja.

Mjera prestanka službe iz članka 10. stavka 7. ZoP-a se ne nalazi ni u kakvoj, a pogotovo ne razumnoj vezi s ijednim od tako zacrtanih ciljeva iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti. Iz toga i na ovom mjestu proizlazi zaključak kako sporna mjera prestanka službe ne zadovoljava ustavni test prikladnosti.

Osim toga, od ključne važnosti za ovaj predmet ovdje treba posebno uočiti sljedeću činjenicu, a kako to u ovom segmentu proizlazi iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti: da niti prijedlog smanjenja broja radnih mjesta niti sustav nagrađivanja prema radnom učinku kao moguću posljedicu ne predviđaju mjeru prestanka službe redovitim otkazom u skladu s općim propisom o radu, kao što to propisuje ovdje ustavnopravno sporni članak 10. stavak 7. ZoP-a.

Upravo suprotno: prijedlog smanjenja broja radnih mjesta u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti namjerava se riješiti isključivo grupiranjem istih ili sličnih poslova pod zajednički nazivnik (a ne izricanjem mjere prestanka službe zbog neučinkovitosti, kako to predviđa sporna mjera iz članka 10. stavak 7. ZoP-a), dok se kao jedina posljedica („sankcija“) neostvarenih očekivanih rezultata u radu predviđa vraćanje u niži platni stupanj.

Uz to, treba naglasiti i kako je cijela reforma sustava plaća u državnoj službi i javnim službama, kako je to izneseno u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. - 2026., usmjerena upravo na proaktivne mjere privlačenja i zadržavanja stručnih, kompetentnih, kvalitetnih i visokoobrazovanih službenika te sprječavanje njihova odljeva u realni sektor. Sankcioniranja u smislu prestanka službe kako to propisuje sporni članak 10. stavak 7. ZoP-a u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti uopće nema.

Iz svega navedenoga proizlazi i zaključak da mjera prestanka službe kako je to propisano člankom 10. stavak 7. ZoP-a nikako može biti prikladna za ostvarenje „ciljeva“ navedenih i zamišljenih u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. - 2026.

To posljedično znači da i u ovom segmentu sporna mjera prestanka službe ne zadovoljava ustavni test prikladnosti, iz članka 16. Ustava Republike Hrvatske.

Osim toga, sve i kada bi zadovoljavala test prikladnosti, sporna mjera prestanka službe ne zadovoljava niti test nužnosti iz članka 16. Ustava Republike Hrvatske.

Na to, ponovno, upućuje upravo činjenica da se prijedlog smanjenja broja radnih mjesta u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti namjerava riješiti isključivo grupiranjem istih ili sličnih poslova pod zajednički nazivnik, dok se kao jedina posljedica („sankcija“) neostvarenih očekivanih rezultata u radu predviđa vraćanje u niži platni stupanj.

Obje te mjere svakako mogu ostvariti zadane specifične „ciljeve“ (ako ih tako uopće i definiramo) smanjenja broja radnih mjesta i sankcioniranja u slučaju neostvarenih očekivanih rezultata u radu na način koji je manje ograničavajući za službenike i namještenike u javnim službama od mjere prestanka službe iz članka 10. stavak 7. ZoP-a.

Osim svega navedenoga, ovdje treba istaknuti i to da se nigdje u za ovaj predmet relevantnim dijelovima Nacionalnog plana oporavka i otpornosti niti navodi, a tako niti obrazlaže zašto bi sporna mjera prestanka službe iz članka 10. stavak 7. ZoP-a uopće bila i prikladna i nužna za ostvarenje iznesenih namjera i ciljeva Nacionalnog plana.

To je, samo po sebi, suprotno i načelu vladavine prava iz članka 3. Ustava Republike Hrvatske.

IV. PITANJE FINACIJSKOG ILI FISKALNOG UČINKA REFORME SUSTAVA PLAĆA

10. Ovdje treba istaknuti i nekoliko dodatnih napomena vezanih uz očekivani financijski ili fiskalni učinak reforme sustava plaća, odnosno ZoP-a. U tom segmentu za ovaj predmet relevantne informacije mogu se pronaći kako u određenim dijelovima Nacionalnog plana oporavka i otpornosti, tako i u konačnom prijedlogu ZoP-a te u odredbama samoga ZoP-a.

10.1. U pogledu obrazloženja sadržanih u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti 2021. - 2026. ističemo tri napomene.

- Prvo, oba za reformu sustava plaća referentna dijela Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. - 2026. kao cilj reforme navode istovjetnu formulaciju. Po toj formulaciji, cilj reforme je: „Pravedan, transparentan, dosljedan, motivirajući i financijski održiv sustav plaća u državnoj upravi i javnim službama te standardiziran, digitaliziran i korisnički usmjeren HRM sustav.“
- Drugo, u podnaslovu „C2.2. R2 I1 - Unaprjeđenje sustava plaća u državnoj upravi i javnim službama, sustava HRM-a i COP-a“ Nacionalnog plana iznosi se i kako će se sustav plaća u državnoj upravi i javnim službama izmijeniti tako da, između ostaloga, bude i „fiskalno održiv (u smislu zadržavanja ukupne mase za plaće u državnom proračunu te njene racionalnije raspodjele)“ (odlomak „Opis“).
- I treće, u istom se podnaslovu ističe i kako će jedna od faza izmjene sustava plaća u državnoj upravi i javnim službama biti „Analiza postojećeg sustava plaća“, u okviru koje će se, između ostaloga, napraviti i „analiza fiskalnog učinka na državni proračun pojedinačno po svim segmentima“ te „analiza radnih mjesta da bi se utvrdila njihova brojnost i opravdanost“ (odlomak „Provedba“).

10.2. U okviru općeg obrazloženja sadržanog u konačnom prijedlogu ZoP-a („IV. OCJENA I IZVORI SREDSTAVA POTREBNIH ZA PROVOĐENJE ZAKONA“) navedeno je sljedeće:

„Reforma sustava plaća imat će značajan fiskalni učinak na državni proračun i to ne samo zbog stupanja na snagu ovoga Zakona već i zbog podzakonskih akata – uredbi koje će se donijeti u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona, a kojima će biti utvrđeni novi koeficijenti za obračun plaća radnih mjesta u državnoj službi i javnim službama.

Fiskalni učinak ovoga Zakona procjenjuje se na oko 41 milijuna eura godišnje u prve tri godine provedbe uslijed isplate jednokratnih godišnjih bonusa (koji će se moći isplaćivati već od 2024. godine) i promicanja u plaći, odnosno isplatu dodatka na plaću za učinkovitost rada za one koji će za 2025. i 2026. godinu biti ocijenjeni ocjenom „izvrstan“. Fiskalni učinak se povećava s protekom vremena, jer će službenici i namještenici kumulirati bodove stečene u postupcima ocjenjivanja učinkovitosti rada, što znači da će se povećavati ukupan broj službenika i namještenika koji će steći pravo na navedeni dodatak za učinkovitost rada, a povećavat će se i postoci dodatka na plaću po ovoj osnovi, jer visina dodatka na plaću izražena u postotku raste s povećanjem broja stečenih bodova.

Procjena je da će u prvih 10 godina provedbe ovoga Zakona fiskalni učinak iznositi oko 1,372 milijardi eura od čega se oko 0,158 milijardi eura odnosi na isplatu godišnjih bonusa, a 1,214 milijardi eura na promicanje službenika i namještenika u plaći odnosno na isplatu dodatka na plaću za učinkovitost rada.“

10.3. Konačno, i sâm ZoP sadrži više konkretnih odredaba relevantnih u kontekstu za ovaj predmet relevantne procjene pitanja financijskog ili fiskalnog učinka provođenja reforme sustava plaća. Te relevantne odredbe nalazimo u člancima 29., 30. 31. i 46. ZoP-a.

U tom ćemo smislu ovdje najprije navesti relevantne odredbe, kako su navedene u samom tekstu ZoP-a, a potom i obrazloženja vezana za te odredbe, kako su ona iznesena u konačnom prijedlogu ZoP-a.

TEKST ZoP-a

„Ograničenje promicanja u plaći

Članak 29.

(1) Tijekom jedne kalendarske godine najviše 5 % od ukupnog broja zaposlenih službenika i namještenika državnog tijela ili javne službe može dobiti ocjenu »izvrstan«.

(2) Tijekom jedne kalendarske godine najviše 15 % od ukupnog broja zaposlenih službenika i namještenika državnog tijela ili javne službe može dobiti ocjenu »naročito uspješan«.

(3) Ukupan broj zaposlenih službenika i namještenika iz stavaka 1. i 2. ovoga članka utvrđuje se na posljednji dan kalendarske godine za koju se službenici i namještenici ocjenjuju.

(4) Čelnik tijela osniva Odbor za preispitivanje prijedloga ocjena. Sastav i način rada Odbora propisuje Vlada uredbama iz članka 10. stavaka 8. i 9. ovoga Zakona.

(5) Obrazloženi prijedlog ocjena »izvrstan« i »naročito uspješan« razmatra Odbor za preispitivanje prijedloga ocjena radi usklađivanja prijedloga s ograničenjima iz stavaka 1. i 2. ovoga članka.“

IZ OBRAZLOŽENJA ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA (konačni prijedlog ZoP-a):

„Uz članak 29.

Kako bi se izbjegla praksa da se svi ili velika većina službenika i namještenika ocijeni najboljom ocjenom (što bi bilo krajnje neobjektivno ocjenjivanje, a ujedno i fiskalno neodrživo), ovim se člankom propisuje ograničenje broja službenika i namještenika koji mogu dobiti najviše ocjene na način da broj onih koji mogu dobiti ocjenu „izvrstan“ ne može iznositi više od 5 % od ukupnog broja zaposlenih službenika i namještenika državnog tijela ili javne službe, a 15 % onih koji mogu dobiti ocjenu „naročito uspješan“.

To znači da broj službenika i namještenika koji su ocijenjeni s dvije najbolje ocjene može biti 20 % od ukupnog broja službenika i namještenika, što je realno za očekivati.

S obzirom na dosadašnju praksu ocjenjivanja službenika i namještenika u državnoj službi prema kojoj je većina ocijenjena najboljom ocjenom, teško je za očekivati da će se visok stupanj objektivnosti postići u novom sustavu plaća u kojemu će visina plaće ovisiti o ocjeni. Stoga je prijeko potrebno ograničiti broj službenika koji mogu dobiti najbolje ocjene.

Ukupni broj zaposlenih službenika i namještenika koji mogu dobiti ocjene „izvrstan“ i „naročito uspješan“ utvrđuje se na posljednji dan kalendarske godine za koju se službenici i namještenici ocjenjuju.

Čelnik tijela osniva Odbor za preispitivanje prijedloga ocjena. Sastav i način rada Odbora propisuje Vlada uredbom.

Odbor za preispitivanje prijedloga ocjena razmatra obrazloženi prijedlog ocjena „izvrstan“ i „naročito uspješan“ radi usklađivanja prijedloga s ograničenjima iz ovoga članka.“

TEKST ZoP-a

„Novčana nagrada za radne rezultate (bonus)“

Članak 30.

(1) Službenik i namještenik može ostvariti pravo na jednokratnu novčanu nagradu za radne rezultate (bonus) koje je ostvario tijekom jedne kalendarske godine.

(2) Pravo na novčanu nagradu iz stavka 1. ovoga članka ostvaruje službenik i namještenik koji je svojim radom tijekom kalendarske godine postigao iznimne rezultate.

(3) Kriterije za dodjelu novčane nagrade iz stavka 1. ovoga članka utvrđuje pravilnikom čelnik državnog tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije u državnom proračunu za službenike i namještenike državnih tijela odnosno javnih službi iz svog razdjela.

(4) Visina novčane nagrade iz stavka 1. ovoga članka za svaku kalendarsku godinu utvrđuje se odlukom čelnika tijela.

(5) Novčana nagrada iz stavka 1. ovoga članka ne može iznositi više od neoporezivog iznosa novčane nagrade za radne rezultate prema poreznim propisima.

(6) Sredstva za isplatu nagrade osiguravaju se u državnom proračunu, na posebnoj stavci u financijskom planu proračunskog korisnika.

(7) Sredstva za isplatu novčanih nagrada iz stavka 1. ovoga članka mogu iznositi do najviše 0,2 % ukupno izvršenih rashoda za plaće za redovan rad službenika i

namještenika u prethodnoj godini u okviru svih izvora financiranja pojedinog državnog tijela odnosno javne službe.

(8) Popis nagrađenih službenika i namještenika javno se objavljuje na mrežnim stranicama državnog tijela ili javne službe, u skladu s propisom o tajnosti podataka.“

IZ OBRAZLOŽENJA ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA (konačni prijedlog ZoP-a):

„Uz članak 30.

...

Kako bi se omogućio nadzor i praćenje namjenskog trošenja proračunskih sredstava, propisuje se da se sredstva za isplatu nagrade osiguravaju u državnom proračunu na posebnoj stavci u financijskom planu proračunskog korisnika (31211 - Bonus za uspješan rad) i da ne mogu iznositi više od 0,2 % ukupno izvršenih rashoda za plaće za redovan rad službenika i namještenika u prethodnoj godini u okviru svih izvora financiranja pojedinog državnog tijela odnosno javne službe. Svi izvori financiranja u državnom proračunu obuhvaćeni su kako se ne bi dogodilo dvostruko isplaćivanje bonusa: jednih iz izvora 11, a drugih iz vlastitih prihoda (izvor 31) ili drugih izvora, što bi dovelo do nejednakosti službenika i namještenika u ostvarivanju ovih prava zato što bi službenici i namještenici u onim institucijama koje ostvaruju značajne vlastite prihode (poput fakulteta) dobivali dvostruke bonuse.

...“

TEKST ZoP-a

„Vijeće za praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama

Članak 31.

(1) Vijeće za praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama (u daljnjem tekstu: Vijeće) prati sustav plaća u državnoj službi i javnim službama, analizira tržišnu konkurentnost plaća u državnoj službi i javnim službama u odnosu na realan sektor, prati financijsku održivost sustava plaća u skladu s fiskalnim okvirom Vlade Republike Hrvatske, prati provedbu načela jednakosti plaća i vrednovanja radnih mjesta u skladu s odredbama ovoga Zakona, daje mišljenja na prijedlog uredbi iz članka 14. stavaka 3. i 4. ovoga Zakona i preporuke u skladu s ovim Zakonom.

(2) Vijeće predlaže Vladi promjene sustava plaća u državnoj službi i javnim službama odnosno promjenu platne ljestvice, raspona koeficijenata u platnim razredima, dodataka na plaću utvrđenih ovim Zakonom i druge promjene vezane uz sustav plaća u državnoj službi i javnim službama.

...“

IZ OBRAZLOŽENJA ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA (konačni prijedlog ZoP-a):

„Uz članak 31.

Ovim se člankom propisuje osnivanje Vijeća za praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama, njegova uloga, sastav i način rada.“

TEKST ZoP-a

„Početak ocjenjivanja prema ovom Zakonu

Članak 46.

Postupci ocjenjivanja prema odredbama ovoga Zakona provodit će se od 1. siječnja 2025., za rad u 2025. godini.“

IZ OBRAZLOŽENJA ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA (konačni prijedlog ZoP-a):

„Uz članak 46.

Ovaj članak propisuje da će se postupci ocjenjivanja prema odredbama ovoga Zakona provoditi od 1. siječnja 2025., za rad u kalendarskoj 2025. godini. Navedena odgoda je nužna s obzirom da se u reformi sustava plaća, u pravilu, neće smanjivati plaće službenicima i namještenicima, pa će utvrđivanje novih koeficijenata za obračun plaća predstavljati značajan fiskalni trošak za Državni proračun. Kada se tome doda i fiskalni učinak uvođenja sustava godišnjih nagrada (bonusa) za radne rezultate, nije moguće istovremeno započeti i isplatu dodataka na plaću za učinkovitost rada službenika i namještenika, jer je takav koncept fiskalno neodrživ.“

10.4. Kao što je vidljivo iz navoda iznesenih u prethodnim točkama (10.1.-10.3.), u okviru priprema i konkretnog provođenja cjelokupne reforme sustava plaća u državnoj službi i javnim službama, uključujući tu i usvajanje ZoP-a, iznesena su i određena posebna „ograničenja“ o kojima je navedena reforma sustava plaća trebala voditi računa: Ta su ograničenja reforme sustava plaća vezana uz očekivani financijski ili fiskalni učinak reforme sustava plaća, odnosno usvajanja ZoP-a.

Smatramo očitim kako dikcija samih odredaba ZoP-a koje smo citirali gore pod 10.3. (članci 29., 30. 31. i 46. ZoP-a), kao i obrazloženja vezanih uz te odredbe sadržana u konačnom prijedlogu ZoP-a vrlo jasno pokazuju vezu između tih odredaba (njihovog smisla, dosega i konkretnog učinka) i posebnih ograničenja vezanih uz mogući financijski ili fiskalni učinak reforme sustava plaća, odnosno ZoP-a.

U istom smislu, dakle, treba zaključiti kako konkretne odredbe sadržane u člancima 29., 30. 31. i 46. ZoP-a predstavljaju posebne mjere koje su upravo zamišljene da se u obzir uzmu i na konkretan način adresiraju financijska ili fiskalna ograničenja reforme sustava plaća i usvajanja samoga ZoP-a. Ustavnopravno gledano, riječ je o mjerama koje su u izravnoj vezi s financijskim ili fiskalnim učincima očekivane reforme.

Istovremeno, niti u Nacionalnom planu oporavka i otpornost niti u obrazloženjima konačnog prijedloga ZoP-a nije ni na koji način navedeno da bi sporna mjera prestanka službe iz članka 10. stavak 7. ZoP-a trebala riješiti ili rješavati problem financijske ili fiskalne održivosti reforme sustava plaća u državnoj službi i u javnim službama. Osim toga, ali jednako važno, niti iz samih odredaba ZoP-a nigdje ne proizlazi da je mjera prestanka službe usmjerena upravo na rješavanje problema financijske ili fiskalne održivosti.

Stoga, obzirom da sporna mjera prestanka službe iz članka 10. stavak 7. ZoP-a nije ni u kakvoj vezi s rješenjem ili rješavanjem problema financijske ili fiskalne održivosti (ako bi se to u tom smislu moglo navesti i kao poseban „cilj“ cjelokupne reforme, iako to nigdje nije na taj način, formalno, izričito i navedeno), ona ne može biti i mjera koja je prikladna za ostvarenje tog željenog cilja. Zbog toga ta mjera i u ovom specifičnom segmentu ne zadovoljava test prikladnosti, u smislu članka 16. Ustava RH.

No, sve i da zadovoljava test prikladnosti, u ovom posebnom segmentu problema financijske ili fiskalne održivosti mjera prestanka službe iz članka 10. stavak 7. ZoP-a ne zadovoljava ni test nužnosti, također u smislu članka 16. Ustava RH. Ovo stoga što nigdje nije niti navedeno, a još manje obrazloženo da bi upravo ta mjera ostvarila „cilj“ financijske ili fiskalne održivosti na najmanje ograničavajući način. Štoviše, uzimajući u obzir da sâm ZoP zaista predviđa određene konkretne mjere čiji je smisao ostvarenje financijske ili fiskalne održivosti reforme sustava plaća (članci 29., 30. 31. i 46. ZoP-a), postaje očito da su upravo to mjere koje željenu održivost ostvaruju i to upravo na način koji je manje ograničavajući za ustavna prava službenika i namještenika u javnim službama.

V. RELEVANTNE ODREDBE ZoP-a

11. Osim na način kako su zacrtani i deklarirani u okviru konačnog prijedloga ZoP-a te Nacionalnog plana oporavka i otpornosti, cilj (ili ciljevi) reforme sustava plaća u državnoj službi i u javnim službama trebaju se jasno očitovati i na način kako su konkretno normativno definirani u okviru samoga ZoP-a. U ranijim smo dijelovima ovoga prijedloga za ocjenu ustavnosti već navodili neke konkretne odredbe ZoP-a, a ovdje dodajemo i neke druge koje također smatramo relevantnima za strukturalno čitanje i tumačenje ZoP-a, a tako relevantnima i za ocjenu u ovom predmetu.

U tom ćemo smislu ovdje ponovno navesti najprije relevantne odredbe, kako su navedene u samom tekstu ZoP-a, a potom i obrazloženja vezana za te odredbe, kako su ona iznesena u konačnom prijedlogu ZoP-a.

11.1. Obzirom da u ovom prijedlogu za ocjenu ustavnosti osporavamo konkretnu odredbu članka 10. stavka 7. ZoP-a, ovdje je prikladno početi upravo od nje.

TEKST ZoP-a

„Ocjenjivanje učinkovitosti rada službenika i namještenika

Članak 10.

(1) Učinkovitost rada službenika i namještenika ocjenjuje se jednom godišnje za prethodnu kalendarsku godinu.

(2) Ocjene učinkovitosti rada su:

- izvrstan
- naročito uspješan
- uspješan
- zadovoljava
- ne zadovoljava.

(3) Odluku o ocjeni učinkovitosti rada službenika i namještenika donosi čelnik državnog tijela ili čelnik javne službe odnosno osoba koju oni ovlaste na način, u postupku i prema kriterijima propisanim uredbama iz stavaka 8. i 9. ovoga članka. Čelnik državnog tijela ili javne službe može ovlastiti jednu ili više osoba za donošenje odluke o ocjeni učinkovitosti rada službenika i namještenika.

(4) Službenika koji je čelnik državnog tijela ocjenjuje čelnik tijela koje ga je imenovalo na dužnost odnosno osoba koju on za to ovlasti.

(5) Službenika koji je čelnik javne službe ocjenjuje tijelo koje ga je imenovalo na dužnost.

(6) Državnom službeniku i namješteniku koji je ocijenjen ocjenom »ne zadovoljava« prestaje državna služba u skladu s propisima o državnim službenicima.

(7) Službeniku i namješteniku u javnoj službi koji je ocijenjen ocjenom »ne zadovoljava« prestaje služba redovitim otkazom u skladu s općim propisom o radu.

(8) Postupak, kriterije i način ocjenjivanja učinkovitosti rada službenika i namještenika u državnim tijelima propisuje Vlada uredbom na prijedlog tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose.

(9) Postupak, kriterije i način ocjenjivanja učinkovitosti rada službenika i namještenika u javnim službama propisuje Vlada uredbom na prijedlog tijela državne uprave nadležnog za rad.

(10) Prijedlog uredbe iz stavka 8. ovoga članka dostavlja se na mišljenje sindikatima reprezentativnim za pregovaranje o sklapanju kolektivnog ugovora koji se primjenjuje na državne službenike i namještenike te udrugama sindikata više razine koje su reprezentativne za sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini. Ako sindikati ne dostave mišljenje u roku od 15 dana, smatra se da su suglasni s prijedlogom.

(11) Prijedlog uredbe iz stavka 9. ovoga članka dostavlja se na mišljenje sindikatima reprezentativnim za pregovaranje o sklapanju temeljnog kolektivnog ugovora za javne službenike i namještenike te udrugama sindikata više razine koje su reprezentativne za sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini. Ako sindikati ne dostave mišljenje u roku od 15 dana, smatra se da su suglasni s prijedlogom.

(12) Zbog specifičnosti policijskih poslova ministar unutarnjih poslova, uz kriterije određene uredbom iz stavka 8. ovoga članka, pravilnikom utvrđuje posebne kriterije za ocjenjivanje učinkovitosti rada policijskih službenika.

(13) Zbog specifičnosti poslova pojedinih javnih službi ministar nadležan za pojedinu javnu službu, uz kriterije određene uredbom iz stavka 9. ovoga članka, pravilnikom utvrđuje posebne kriterije za ocjenjivanje učinkovitosti rada službenika i namještenika u tim javnim službama.

(14) Prijedlog pravilnika iz stavka 12. ovoga članka dostavlja se na mišljenje sindikatima reprezentativnim za pregovaranje o sklapanju kolektivnog ugovora koji se primjenjuje na državne službenike i namještenike te udrugama sindikata više razine koje su reprezentativne za sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini. Ako sindikati ne dostave mišljenje u roku od 15 dana, smatra se da su suglasni s prijedlogom.

(15) Prijedlog pravilnika iz stavka 13. ovoga članka dostavlja se na mišljenje sindikatima reprezentativnim za pregovaranje o sklapanju granskog kolektivnog ugovora za javne službenike i namještenike u određenoj djelatnosti te udrugama sindikata više razine koje su reprezentativne za sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini. Ako sindikati ne dostave mišljenje u roku od 15 dana, smatra se da su suglasni s prijedlogom.“

IZ OBRAZLOŽENJA ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA (konačni prijedlog ZoP-a):

„Uz članak 10.

Ovim se člankom propisuju ocjene koje službenik i namještenik može dobiti u postupku ocjenjivanja i ovlast čelniku državnog tijela ili javne službe odnosno osobe koju oni za to ovlaste za odlučivanje o ocjenama.

Iako je pitanje ocjenjivanja za državne službenike i namještenike uređeno posebnim propisom (Zakonom o državnim službenicima), ovim je Zakonom to pitanje također potrebno urediti zbog javnih službi, u kojima do sada nije postojalo ocjenjivanje

službenika i namještenika, a također i radi jednoobraznog sustava ocjenjivanja u državnoj službi i javnim službama.

Postupak, kriterije i način ocjenjivanja učinkovitosti rada službenika i namještenika u državnim tijelima propisuje Vlada uredbom na prijedlog tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose, a postupak, kriterije i način ocjenjivanja u javnim službama na prijedlog tijela državne uprave nadležnog za rad.

Zbog specifičnosti policijskih poslova, ministar unutarnjih poslova pravilnikom utvrđuje posebne kriterije za ocjenjivanje učinkovitosti rada policijskih službenika, a zbog specifičnosti poslova pojedinih javnih službi, ministar nadležan za pojedinu javnu službu pravilnikom utvrđuje posebne kriterije za ocjenjivanje učinkovitosti rada službenika i namještenika u tim javnim službama.

Kada su pravilnicima utvrđeni i posebni kriteriji za ocjenjivanje učinkovitosti rada, na službenike i namještenike se kumulativno odnose kriteriji propisani uredbom i pravilnikom.“

Osim odredbe članka 10. ZoP-a u cjelini, u nastavku iznosimo i neke druge odredbe ZoP-a koje smatramo relevantnima za ovaj predmet.

TEKST ZoP-a

„Predmet Zakona

Članak 1.

Ovim se Zakonom uređuje sustav plaća u državnoj službi i javnim službama: načela sustava plaća, vrednovanje radnih mjesta, ocjenjivanje učinkovitosti rada službenika i namještenika, plaća i dodaci na plaću, platna ljestvica i platni razredi, promicanje u plaći na temelju ocjene učinkovitosti rada, nagrađivanje službenika i namještenika za ostvarene radne rezultate, praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama te nadzor nad provedbom ovoga Zakona.“

IZ OBRAZLOŽENJA ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA (konačni prijedlog ZoP-a):

„Uz članak 1.

Određuje se predmet Zakona.“

TEKST ZoP-a

„Pravo na plaću

Članak 5.

Službenik i namještenik ima pravo na plaću i naknade pod uvjetima utvrđenim ovim Zakonom, drugim propisima i kolektivnim ugovorima.“

IZ OBRAZLOŽENJA ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA (konačni prijedlog ZoP-a):

„Uz članak 5.

Određuje se da službenik i namještenik u državnoj službi i javnim službama ima pravo na plaću i nagrade pod uvjetima utvrđenim ovim Zakonom, drugim propisima i kolektivnim ugovorima.“

TEKST ZoP-a

„Načelo jednakosti plaća

Članak 6.

(1) Službenicima i namještenicima isplaćuje se jednaka plaća za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti.

(2) Žene i muškarci koji obavljaju jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti u državnoj službi i javnim službama imaju pravo na jednaku plaću.“

IZ OBRAZLOŽENJA ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA (konačni prijedlog ZoP-a):

„Uz članak 6.

Određuje se načelo jednakosti plaća na način da se službenicima i namještenicima isplaćuje jednaka plaća za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti. To znači da službenici i namještenici koji rade na istim radnim mjestima ostvaruju pravo na jednaku osnovnu plaću, neovisno o tome u kojem državnom tijelu odnosno javnoj službi rade.

Isto tako, utvrđuje se da žene i muškarci koji obavljaju jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti u državnoj službi i javnim službama imaju pravo na jednaku osnovnu plaću.“

TEKST ZoP-a

„Plaća u državnoj službi i javnim službama

Članak 11.

Plaća službenika i namještenika sastoji se od osnovne plaće i dodataka na osnovnu plaću utvrđenih ovim Zakonom te ostalih primitaka u skladu s ovim Zakonom i općim propisom o radu.“

IZ OBRAZLOŽENJA ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA (konačni prijedlog ZoP-a):

„Uz članak 11.

Ovim člankom propisuje se plaća službenika i namještenika. Plaća se sastoji od osnovne plaće i dodataka na osnovnu plaću, koji su propisani ovim Zakonom te ostalih primitaka u skladu s ovim Zakonom i općim propisom o radu.“

TEKST ZoP-a

„Dodaci na osnovnu plaću

Članak 17.

(1) Dodaci na osnovnu plaću su:

1. dodatak za radni staž
2. dodatak za učinkovitost rada
3. dodatak za završen studij na poslijediplomskoj razini
4. dodatak za policijsko zvanje
5. dodatak za rad u izvanrednim radnim okolnostima
6. dodaci za posebne oblike organizacije rada.

(2) Dodatak iz stavka 1. točke 1. ovoga članka obračunava se na osnovnu plaću.

(3) Dodaci iz stavka 1. točaka 2. – 4. obračunavaju se na osnovnu plaću uvećanu za dodatak za radni staž.

(4) Dodaci iz stavka 1. točaka 5. i 6. obračunavaju se na osnovnu plaću uvećanu za dodatak za radni staž, ali samo za sate rada odrađene u propisanim uvjetima odnosno oblicima rada.“

IZ OBRAZLOŽENJA ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA (konačni prijedlog ZoP-a):

„Uz članak 17.

Ovim člankom propisuju se dodaci na plaću koje službenik i namještenik može ostvariti kao i način njihovog obračuna odnosno utvrđuje se da li se dodaci obračunavaju na osnovnu plaću (što zapravo znači na ukupni mjesečni fond sati) ili samo na određeni broj sati rada.“

TEKST ZoP-a

„Dodatak za učinkovitost rada

Članak 19.

(1) Dodatak na plaću za učinkovitost rada isplaćuje se službeniku i namješteniku na temelju ocjena njegove učinkovitosti rada.

(2) Službenik i namještenik stječe 6 bodova kada je za prethodnu kalendarsku godinu ocijenjen ocjenom »izvrstan«.

(3) Službenik i namještenik stječe 4 boda kada je za prethodnu kalendarsku godinu ocijenjen ocjenom »naročito uspješan«.

(4) Službenik i namještenik stječe 2 boda kada je za prethodnu kalendarsku godinu ocijenjen ocjenom »uspješan«.

(5) Službenik i namještenik koji je u prethodnoj kalendarskoj godini ocijenjen ocjenom »zadovoljava« ili »ne zadovoljava« ne stječe bodove.

(6) Visina dodatka na plaću određuje se prema ukupnom broju bodova ostvarenih na temelju ocjena učinkovitosti rada u skladu s odredbama ovoga Zakona.

(7) Dodatak na plaću za učinkovitost rada obračunava se na osnovnu plaću uvećanu za dodatak za radni staž i iznosi:

- za ostvarenih najmanje 12 bodova – 3 %
- za ostvarena najmanje 24 boda – 6 %
- za ostvarenih najmanje 36 bodova – 9 %
- za ostvarenih najmanje 48 bodova – 12 %
- za ostvarenih najmanje 60 bodova – 15 %
- za ostvarena najmanje 72 boda – 18 %
- za ostvarena najmanje 84 boda – 21 %
- za ostvarenih najmanje 96 bodova – 24 %
- za ostvarenih najmanje 108 bodova – 27 %
- za ostvarenih najmanje 120 bodova – 30 %.

(8) Ocjena učinkovitosti rada i broj ostvarenih bodova unose se u Registar zaposlenih u državnoj službi i javnim službama.“

IZ OBRAZLOŽENJA ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA (konačni prijedlog ZoP-a):

„Uz članak 19.

Ovim se člankom utvrđuje dodatak na plaću za učinkovitost rada, a stjecanje prava na ovaj dodatak predstavlja promicanje u plaći službenika i namještenika. Službenici i namještenici temeljem ocjene njihove učinkovitosti rada stječu određeni broj bodova. Što je bolja ocjena, to je i veći broj bodova koji stječe službenik i namještenik, a što je

veći broj bodova, to je i veći dodatak na plaću odnosno brža dinamika napredovanja u plaći.

Stečeni bodovi u postupcima ocjenjivanja kumuliraju se tijekom službe odnosno rada i službenik ostvaruje pravo na veći postotak dodatka na plaću kada stekne potreban broj bodova, što je za službenika i namještenika motivirajuće. Primjerice, uz pretpostavku da je službenik i namještenik svake godine ocijenjen ocjenom „uspješan“, steći će 2 boda i prvi puta će se promovirati u plaći nakon 6 godina, jer će tada steći minimalno potrebnih 12 bodova za dodatak na plaću od 3 %. Međutim, ako službenik i namještenik bude ocijenjen boljom ocjenom i stekne veći broj bodova, moći će biti promoviran u plaći i ranije. Na primjer, službenik će se promovirati u plaći već nakon tri godine ako je u prvoj godini ocijenjen ocjenom „uspješan“ za koju dobiva 2 boda, u drugoj godini ocjenom „izvrstan“ za koju dobiva 6 bodova, a u trećoj godini ocjenom „naročito uspješan“ za koju dobiva 4 boda. Dakle, u ovom konkretnom primjeru, službenik i namještenik će prikupiti 12 bodova kroz tri godine, što znači da će već u četvrtoj godini steći pravo na dodatak na plaću od 3 %. Službenik i namještenik zadržava pravo na stečeni dodatak od 3 % sve dok ne skupi 24 boda, koja su mu potrebna za dodatak na plaću od 6 %.

Iznimno, službenik i namještenik ne stječe bodove ako je u prethodnoj kalendarskoj godini ocijenjen ocjenom „zadovoljava“ ili „ne zadovoljava“.

Intencija ovoga Zakona jeste omogućiti promoviranje u plaći onih službenika i namještenika čiji je rad iznadprosječan, a ne svih službenika i namještenika.“

TEKST ZoP-a

„Promicanje u plaći na temelju ocjene učinkovitosti rada

Članak 28.

(1) Službenik i namještenik se promiče u plaći stjecanjem prava na dodatak na plaću za učinkovitost rada iz članka 19. ovoga Zakona.

(2) Službenik i namještenik stječe pravo na dodatak na plaću kada na temelju ocjena učinkovitosti rada ostvari potreban broj bodova u skladu s člankom 19. stavkom 7. ovoga Zakona.

(3) Službenik i namještenik tijekom službe odnosno radnog odnosa zadržava ostvareni broj bodova na temelju ocjene učinkovitosti rada, neovisno o promjeni radnog mjesta i promjeni državnog tijela ili javne službe u kojoj je zaposlen.“

IZ OBRAZLOŽENJA ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA (konačni prijedlog ZoP-a):

„Uz članak 28.

Ovim se člankom propisuje da se službenik i namještenik promiče u plaći stjecanjem prava na dodatak na plaću za učinkovitost rada. Službenik i namještenik stječe pravo na dodatak na plaću kada temeljem ocjena učinkovitosti rada za prethodno razdoblje ostvari potreban broj bodova u skladu s ovim Zakonom.

Stjecanje bodova je kumulativnog karaktera, što znači da službenik i namještenik kumulira bodove dobivene u prethodnim postupcima ocjenjivanja njegove učinkovitosti rada.

Službenik i namještenik tijekom službe zadržava ostvareni broj bodova temeljem ocjene učinkovitosti rada, neovisno o promjeni radnog mjesta i promjeni državnog tijela ili javne službe u kojoj je zaposlen.“

TEKST ZoP-a

„Ograničenje promicanja u plaći

Članak 29.

(1) Tijekom jedne kalendarske godine najviše 5 % od ukupnog broja zaposlenih službenika i namještenika državnog tijela ili javne službe može dobiti ocjenu »izvrstan«.

(2) Tijekom jedne kalendarske godine najviše 15 % od ukupnog broja zaposlenih službenika i namještenika državnog tijela ili javne službe može dobiti ocjenu »naročito uspješan«.

(3) Ukupan broj zaposlenih službenika i namještenika iz stavaka 1. i 2. ovoga članka utvrđuje se na posljednji dan kalendarske godine za koju se službenici i namještenici ocjenjuju.

(4) Čelnik tijela osniva Odbor za preispitivanje prijedloga ocjena. Sastav i način rada Odbora propisuje Vlada uredbama iz članka 10. stavaka 8. i 9. ovoga Zakona.

(5) Obrazloženi prijedlog ocjena »izvrstan« i »naročito uspješan« razmatra Odbor za preispitivanje prijedloga ocjena radi usklađivanja prijedloga s ograničenjima iz stavaka 1. i 2. ovoga članka.“

IZ OBRAZLOŽENJA ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA (konačni prijedlog ZoP-a):

„Uz članak 29.

Kako bi se izbjegla praksa da se svi ili velika većina službenika i namještenika ocijeni najboljom ocjenom (što bi bilo krajnje neobjektivno ocjenjivanje, a ujedno i fiskalno neodrživo), ovim se člankom propisuje ograničenje broja službenika i namještenika koji mogu dobiti najviše ocjene na način da broj onih koji mogu dobiti ocjenu „izvrstan“ ne

može iznositi više od 5 % od ukupnog broja zaposlenih službenika i namještenika državnog tijela ili javne službe, a 15 % onih koji mogu dobiti ocjenu „naročito uspješan“.

To znači da broj službenika i namještenika koji su ocijenjeni s dvije najbolje ocjene može biti 20 % od ukupnog broja službenika i namještenika, što je realno za očekivati.

S obzirom na dosadašnju praksu ocjenjivanja službenika i namještenika u državnoj službi prema kojoj je većina ocijenjena najboljom ocjenom, teško je za očekivati da će se visok stupanj objektivnosti postići u novom sustavu plaća u kojemu će visina plaće ovisiti o ocjeni. Stoga je prijeko potrebno ograničiti broj službenika koji mogu dobiti najbolje ocjene.

Ukupni broj zaposlenih službenika i namještenika koji mogu dobiti ocjene „izvrstan“ i „naročito uspješan“ utvrđuje se na posljednji dan kalendarske godine za koju se službenici i namještenici ocjenjuju.

Čelnik tijela osniva Odbor za preispitivanje prijedloga ocjena. Sastav i način rada Odbora propisuje Vlada uredbom.

Odbor za preispitivanje prijedloga ocjena razmatra obrazloženi prijedlog ocjena „izvrstan“ i „naročito uspješan“ radi usklađivanja prijedloga s ograničenjima iz ovoga članka.,,

11.2. U točki 11.1. ovoga prijedloga za ocjenu ustavnost i naveli smo cjelinu odredaba ZoP-a koje se odnose na uređenje specifičnog pitanja ocjene učinkovitosti rada službenika i namještenika u državnoj službi i javnim službama. Uvažavajući potrebu cjelovitog i strukturalnog čitanja i tumačenja pravnog izvora u kojem je uređen određeni institut, tome smo dodali i pripadajuća obrazloženja navedenih odredaba ZoP-a, kako su ona sadržana u konačnom prijedlogu ZoP-a.

Sagledavajući na taj način cjelinu normativnog uređenja u okviru ZoP-a, a koje se odnosi na pitanje ocjene učinkovitosti rada, može se izvesti nekoliko zaključaka, a za dodatnu relevantnu argumentaciju i ovdje ponovno upućujemo na ono što smo već iznijeli gore pod točkom 8.5. ovoga prijedloga.

ZoP vrlo jasno propisuje koja materija se njime uređuje: u članku 1. ZoP-a tako je navedeno da je predmet Zakona uređenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama što, između ostaloga i u ovdje neposredno relevantnom dijelu, podrazumijeva i pravno uređenje postupaka ocjenjivanja učinkovitosti rada službenika i namještenika, plaću i dodatke na plaću, kao i, vrlo izričito, promicanje u plaći na temelju ocjene učinkovitosti rada.

Da je osnovni cilj ZoP-a upravo nastojanje da se sustav plaća u državnoj službi i javnim službama uredi na način koji se temelji na načelu jednakosti plaća (jednaka plaća za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti) dodatno potvrđuju i izričite odredbe članaka 5. i 6. ZoP-a.

Članak 10. ZoP-a utvrđuje ocjene učinkovitosti rada, postupak njihova donošenja, osobe ovlaštene za ocjenjivanje, ovlašteno tijelo za propisivanje postupka, kriterija i načina

ocjenjivanja učinkovitosti rada te postupak donošenja relevantnih uredbi. Osim toga, članak 10. ZoP-a sadrži i spornu mjeru prestanka službe.

U daljnjoj razradi početnih postavki ZoP-a, članak 11. ZoP-a propisuje da se plaća službenika i namještenika sastoji od osnovne plaće i dodataka na osnovnu plaću, a članak 17. ZoP-a konkretno definira vrste dodataka na plaću, uključujući tu i dodatak za učinkovitost rada.

Članak 19. ZoP-a izričito propisuje da se dodatak na plaću za učinkovitost rada isplaćuje službeniku i namješteniku na temelju ocjena njegove učinkovitosti rada te definira ocjene i pripadajuće bodove za učinkovitost rada.

U stavku 5. članka sadržana je za ovaj predmet jedna iznimno važna odredba, kojom je propisano da „Službenik i namještenik koji je u prethodnoj kalendarskoj godini ocijenjen ocjenom »zadovoljava« ili »ne zadovoljava« ne stječe bodove.“

Osim toga, u obrazloženju konačnog prijedloga ZoP-a vezanom uz članak 19. ZoP-a vrlo su jasno navedene i četiri dodatne, iznimno bitne okolnosti. Tamo je tako navedeno:

- prvo: „Službenici i namještenici temeljem ocjene njihove učinkovitosti rada stječu određeni broj bodova. Što je bolja ocjena, to je i veći broj bodova koji stječe službenik i namještenik, a što je veći broj bodova, to je i veći dodatak na plaću odnosno brža dinamika napredovanja u plaći“;
- drugo: „Stečeni bodovi u postupcima ocjenjivanja kumuliraju se tijekom službe odnosno rada i službenik ostvaruje pravo na veći postotak dodatka na plaću kada stekne potreban broj bodova, što je za službenika i namještenika motivirajuće“;
- treće: „Iznimno, službenik i namještenik ne stječe bodove ako je u prethodnoj kalendarskoj godini ocijenjen ocjenom „zadovoljava“ ili „ne zadovoljava““;
- i četvrto, vrlo izričito: „Intencija ovoga Zakona jeste omogućiti promicanje u plaći onih službenika i namještenika čiji je rad iznadprosječan, a ne svih službenika i namještenika.“

Članak 28. ZoP-a potom ponovno utvrđuje da ocjena učinkovitosti rada službenika i namještenika služi upravo i isključivo promicanju u plaći stjecanjem prava na dodatak na plaću i to sukladno ostvarenom broju bodova pripadajućih određenoj ocjeni učinkovitosti rada.

Konačno, članak 29. ZoP-a propisuje ograničenja promicanja u plaći. U tom segmentu, za ovaj predmet neposredno relevantan je i onaj dio iz obrazloženja konačnog prijedloga ZoP-a vezan uz članak 29. u kojemu je, ponovno, naglašeno kako će „u novom sustavu plaća...visina plaće ovisiti o ocjeni.“

11.3. U ovom završnom dijelu ovog prijedloga za ocjenu ustavnosti još jednom posebno upućujemo na zaključke koje smo iznijeli gore pod točkom 8.5, a vezano uz konačni prijedlog ZoP-a. Ovdje tome dodajemo još nekoliko napomena vezanih uz čitanje i tumačenje samoga teksta ZoP-a.

Već je iz članka 1. ZoP-a potpuno razvidno da je ocjenjivanje učinkovitosti rada službenika i namještenika predviđeno upravo i isključivo u svrhu promicanja u plaći, a ne za neke druge svrhe, ponajmanje za izricanje mjere prestanka službe kako to propisuje sporni članak 10. stavak 7. ZoP-a. Drugim riječima, specifična i isključiva svrha modela ocjene učinkovitosti rada službenika i namještenika u javnoj službi, kako je on uveden i definiran ZoP-om, upravo je određivanje plaće službenika i namještenika u javnim službama ili, još preciznije, određivanje jednake plaće za jednaki rad, odnosno rad jednake vrijednosti. Na taj zaključak jasno upućuju i ostale relevantne odredbe ZoP-a koje smo već prikazali, a u kojima je dalje i detaljnije razrađen cijeli model ocjene učinkovitosti rada uveden ZoP-om.

Također, ranije smo već naglasili kako je nastojanje da se sustav plaća u državnoj službi i javnim službama uredi na način koji se temelji na načelu jednakosti plaća (jednaka plaća za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti) ujedno i osnovni cilj koji se nastoji postići usvajanjem ZoP-a, odnosno osnovno „pitanje koje se tim Zakonom rješava“.

Norme zakona kojima se ulazi u područje ustavno zajamčenih ljudskih prava i sloboda moraju imati jasno određen legitimni cilj koji se time nastoji postići, a između konkretnih mjera koje se tim zakonima uvode te ciljeva koji se tim zakonima nastoje postići mora postojati jasna i nedvosmisljena veza.

U tom smislu, ustavni test prikladnosti iz članka 16. Ustava RH zahtijeva da zakonom uvedena mjera bude prikladna ili sposobna ostvariti zakonom zadani cilj, dok ustavni test nužnosti, iz istoga članka Ustava, zahtijeva da to ujedno bude i mjera koja zadani cilj ostvaruje na način koji je najmanje ograničavajući za ustavno zajamčena ljudska prava i slobode adresata zakona.

Uzimajući u obzir navedeno, ističemo kako se nigdje u tekstu samoga ZoP-a, kao niti u drugim relevantnim izvorima za njegovo tumačenje koje smo već prikazali ranije, ne može naći nikakvo uporište za zaključak da je za ostvarenje osnovnog cilja ZoP-a potrebno uvesti i spornu mjeru prestanka službe iz članka 10. stavak 7, odnosno da je upravo takva mjera prikladna i sposobna ostvariti zadani cilj ZoP-a.

Štoviše, između mjere prestanka službe i osnovnog cilja ZoP-a uopće ne postoji nikakva veza koja bi opravdala uvođenje te konkretne mjere. Ili, drugim riječima, mjera prestanka službe ni na koji način ne može utjecati na određivanje visine plaće službenika i namještenika u državnoj i javnim službama.

Problem neprikladnosti i nesposobnosti sporne mjere prestanka službe da ostvari cilj ZoP-a čak se i ne odnosi isključivo na osnovni cilj ZoP-a, iako smatramo da je već to dovoljno da se utvrdi njezina neustavnost. Ranije smo već pokušali provjeriti ima li ta sporna mjera ikakve veze prema bilo kojem drugom uočenom problemu te, sukladno tome, eventualnom „cilju“ ZoP-a (ili cjelovite reforme sustava plaća), a koji bi se eventualno mogao iščitati iz ostalih izvora u kojima se mogu naći obrazloženja za usvajanje ZoP-a. Kako ni u tom segmentu nema nikakve osnove za zaključak da bi sporna mjera prestanka službe bila prikladna i sposobna ostvarivati bilo koji takav drugi „cilj“ ZoP-a ili cjelovite reforme sustava plaća, ovdje upućujemo na ono što smo već jasno analizirali ranije, pod točkama 8.3., 9.4. i 10.4. ovoga prijedloga za ocjenu ustavnosti.

Osim toga, iz iznesenoga je vidljivo kako u konkretnom obrazloženju članka 10. ZoP-a, na način kako je ono izneseno u konačnom prijedlogu ZoP-a, uopće nema niti jedne riječi o tome

kakav je smisao da se u navedenu odredbu uvrsti sporna mjera prestanka službe iz stavka 7. toga članka.

Obzirom na potpuni nedostatak ikakvih obrazloženja u drugim izvorima koje smo iznijeli ranije, očekivalo bi se da upravo na ovom mjestu predlagatelj ZoP-a iznese valjane razloge kojima bi opravdao i obrazložio uvrštavanje ove specifične mjere u sam zakon. Isto vrijedi i za ostatak članka 10. ZoP-a: niti među ostalim stavcima toga članka ne nalazi se ništa što bi upućivalo na specifičnu ulogu ili svrhu uvrštavanja mjere prestanka službe, na način da ona služi ostvarenju osnovnog (ili bilo kojeg drugog) cilja samoga ZoP-a.

Štoviše, isto to vrijedi i za obrazloženja vezana uz ostale relevantne odredbe ZoP-a, koje se odnose na pitanje uvođenja modela ocjene učinkovitosti rada i koje smo također već detaljno iznijeli ranije.

Nedostatak takvog jasnog normativnog određenja (u samom ZoP-u) i obrazloženja (u konačnom prijedlogu ZoP-a) izravno vodi prema zaključku kako se mjeri prestanka službe iz stavka 7. ne može jasno odrediti bilo kakav cilj, a pogotovo ne jasna veza prema osnovnom cilju ZoP-a, što posljedično ponovno vodi prema zaključku kako ustavni test prikladnosti iz članka 16. Ustava RH ni na ovom mjestu nije zadovoljen. To istovremeno znači da je ovime prekršen i članak 3. Ustava RH, u dijelu u kojem se odnosi na vladavinu prava.

Obzirom na navedeno, valjalo bi zaključiti kako sporna mjera prestanka službe iz članka 10. stavka 7. ZoP-a ne zadovoljava ustavni test prikladnosti iz članka 16., a u vezi s člancima 48., 55. stavak 1. i 56. stavak 1. Ustava RH.

Iako već sam zaključak da sporna mjera prestanka službe ne zadovoljava ustavni test prikladnosti izravno vodi u utvrđenje njezine neustavnosti, na određenim smo mjestima već uputili na to da ona ne zadovoljava niti ustavni test nužnosti.

Tako smo u vezi osnovnog cilja ZoP-a ranije već iznijeli (vidi točku 8.5. ovoga prijedloga za ocjenu ustavnosti) kako ZoP uvodi model s vrlo širokim opsegom konkretnih mjera kojima nastoji osigurati primjenu načela jednakosti plaća, a kojima se isplata jednake plaće za rad jednake vrijednosti zasigurno ostvaruje na način koji je manje ograničavajući za službenike i namještenike u javnim službama nego što je to sporna mjera prestanka službe.

Osim toga, i sâm ZoP u članku 19. stavak 5. izričito propisuje da „Službenik i namještenik koji je u prethodnoj kalendarskoj godini ocijenjen ocjenom »zadovoljava« ili »ne zadovoljava« ne stječe bodove.“ Time ZoP ujedno propisuje i konkretnu posljedicu („sankciju“) koja dolazi kao rezultat neučinkovitosti rada službenika i namještenika u ocjenjivanom razdoblju čime se na vrlo jasan način zaokružuje cjelina uvođenja samog modela ocjene učinkovitosti rada: ukoliko određeni službenik ili namještenik ne ostvari potreban broj bodova, neće moći ostvariti niti pravo na dodatak na plaću. Takva norma ZoP-a u vrlo je jasnoj vezi s osnovnim ciljem ZoP-a, a to je osiguranje isplate jednake plaće za jednaki rad, odnosno rad jednake vrijednosti.

Ujedno je razvidno i kako upravo ta specifična posljedica dobivanja ocjena „zadovoljava“ ili „ne zadovoljava“, a to je neostvarenje potrebnog broja bodova za učinkovitost rada te posljedično neostvarenje prava na dodatka za učinkovitost, može na službenika ili namještenika djelovati „motivirajuće“ na način koji je zasigurno manje ograničavajući od načina koji vodi izricanju mjere prestanka službe. U vezi ovog posebnog segmenta ponovno upućujemo na obrazloženje uz članak 19. ZoP-a iz konačnog prijedloga ZoP-a, u kojemu se

navodi: „Stečeni bodovi u postupcima ocjenjivanja kumuliraju se tijekom službe odnosno rada i službenik ostvaruje pravo na veći postotak dodatka na plaću kada stekne potreban broj bodova, što je za službenika i namještenika motivirajuće“.

Osim prema osnovnom cilju ZoP-a, test nužnosti sporne mjere prestanka službe ne može se utvrditi niti u pogledu eventualno uočenih posebnih problema ili „ciljeva“ ZoP-a, odnosno cjelovite reforme sustava plaća.

Tako smo u kontekstu Nacionalnog plana opravka i otpornosti 2021. - 2026. ranije također već iznijeli (vidi točku 9.4. ovoga prijedloga) kako se prijedlog smanjenja broja radnih mjesta u okviru Nacionalnog plana opravka i otpornosti namjerava riješiti isključivo grupiranjem istih ili sličnih poslova pod zajednički nazivnik, dok se kao jedina posljedica („sankcija“) neostvarenih očekivanih rezultata u radu predviđa vraćanje u niži platni stupanj. Tamo smo iznijeli i da obje te mjere svakako mogu ostvariti zadane specifične „ciljeve“ smanjenja broja radnih mjesta te sankcioniranja u slučaju neostvarenih očekivanih rezultata u radu na način koji je manje ograničavajući za službenike i namještenike u javnim službama od mjere prestanka službe iz članka 10. stavak 7. ZoP-a. Uz to smo iznijeli i to da se nigdje u za ovaj predmet relevantnim dijelovima Nacionalnog plana opravka i otpornosti niti navodi, a tako niti obrazlaže zašto bi sporna mjera prestanka službe iz članka 10. stavak 7. ZoP-a uopće bila i prikladna i nužna za ostvarenje iznesenih namjera i ciljeva Nacionalnog plana.

S druge strane, a u vezi pitanja financijskog ili fiskalnog učinka reforme sustava plaća isto tako smo već ranije iznijeli (vidi točku 10.4. ovoga prijedloga za ocjenu ustavnosti) da sve i da zadovoljava test prikladnosti mjera prestanka službe iz članka 10. stavak 7. ZoP-a ne zadovoljava niti ustavni test nužnosti. Razloge za to smo pronašli u činjenici što nigdje nije niti navedeno, a još manje obrazloženo da bi upravo ta mjera ostvarila „cilj“ financijske ili fiskalne održivosti na način koji je najmanje ograničavajući za ustavno zajamčena prava službenika i namještenika. Navedeno smo zaključili uzimajući u obzir da sâm ZoP zaista predviđa određene konkretne mjere čiji je smisao ostvarenje upravo financijske ili fiskalne održivosti reforme sustava plaća (članci 29., 30. 31. i 46. ZoP-a), čime postaje očito da su upravo to mjere koje željenu održivost ostvaruju i to upravo na način koji je manje ograničavajući za ustavna prava službenika i namještenika u javnim službama.

Obzirom na navedeno, valjalo bi zaključiti kako sporna mjera prestanka službe iz članka 10. stavka 7. ZoP-a ne zadovoljava niti ustavni test nužnosti iz članka 16., a u vezi s člancima 48., 55. stavak 1. i 56. stavak 1. Ustava RH.

VI. ZAKLJUČAK

Obzirom na sve što smo već naveli u ovom prijedlogu za ocjenu suglasnosti s Ustavom, valjalo bi zaključiti kako sporna mjera prestanka službe iz članka 10. stavka 7. ZoP-a ne zadovoljava ustavne testove prikladnosti i nužnosti iz članka 16., a u vezi s člancima 48., 55. stavak 1. i 56. stavak 1. Ustava RH.

Osim toga, izostanak jasnih, nedvosmislenih i preciznih obrazloženja smisla uvođenja sporne mjere prestanka službe iz članka 10. stavak 7. ZoP-a, bilo u samom ZoP-u, bilo u izvorima koji sadrže relevantne podatke o smislu usvajanja ZoP-a (konačni prijedlog ZoP-a i Nacionalni plan

oporavka i otpornosti 2021. - 2026.) upućuje i na arbitrarnost u postupanju vezanom za uvođenje sporne mjere prestanka službe, što je u suprotnosti s načelom vladavine prava, kao jednoj od najviših vrednota iz članka 3. Ustava RH.

Stoga slijedom članka 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske predlažemo Ustavnom sudu Republike Hrvatske da pokrene postupak za ocjenu ustavnosti članka 10. stavak 7. Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama te da isti članak ukine.

Osim toga, iz gore navedenih argumenata razvidno je da bi izvršenjem pojedinačnih akata ili radnji koje bi se poduzimale na osnovi članka 10. stavka 7. ZoP-a mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice za službenike i namještenike u javnim službama.

Stoga temeljem članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske predlažemo Ustavnom sudu da, do donošenja konačne odluke, privremeno obustavi izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi članka 10. stavka 7. ZoP-a.

U Zagrebu, 24. listopada 2024. godine.

PRILOZI:

1. Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama (NN 155/23)
2. Konačni prijedlog Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama (dostupno na: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-11-30/170902/PZ_527.pdf, 10. listopada 2024.)
3. Relevantni dijelovi Nacionalnog plana opravka i otpornosti 2021. - 2026. (str. 518-521. i 532-536.; dostupno na: [https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Plan%20oporavka%20i%200otpornosti,%20srpanj%202021..pdf](https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Plan%20oporavka%20i%20otpornosti,%20srpanj%202021..pdf), 10. listopada 2024.).

Predlagatelj Sindikat zaposlenika u hrvatskom školstvu – Preporod,
po predsjedniku Željku Stipiću



Predlagatelj Nezavisni sindikat znanosti i visokog obrazovanja,
po glavnom tajniku Matiji Kroflinu

