



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-I-2036/2012

Zagreb, 21. prosinca 2015.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bađić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, odlučujući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 21. prosinca 2015. donio je

O D L U K U

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukida članak 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima ("Narodne novine" broj 34/12.) u dijelu kojim je Zakon o državnim službenicima ("Narodne novine" broj 92/05., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 49/12. - pročišćeni tekst, 37/13. i 38/13.) dopunjen člankom 74.c.

II. Dio članka 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima ("Narodne novine" broj 34/12.) iz točke I. ove izreke prestaje važiti 1. siječnja 2016.

III. Ova odluka objavit će se u "Narodnim novinama".

i

R J E Š E N J E

I. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima ("Narodne novine" broj 34/12.) u dijelu kojim je Zakon o državnim službenicima ("Narodne novine" broj 92/05., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 49/12. - pročišćeni tekst, 37/13. i 38/13.) dopunjen člankom 74.b.

II. Ovo rješenje objavit će se u "Narodnim novinama".

O b r a z l o Ź e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Hrvatski sabor na sjednici održanoj 16. ožujka 2012. donio je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima koji je objavljen u

"Narodnim novinama" broj 34 od 21. ožujka 2012., a stupio je na snagu 29. ožujka 2012. (u daljnjem tekstu: ZID ZoDS/12).

Člankom 2. ZID-a ZoDS-a/12 iza članka 74.a Zakona o državnim službenicima ("Narodne novine" broj 92/05., 107/07., 27/08., 49/11., 150/11., 49/12. - pročišćeni tekst, 37/13. i 38/13., u daljnjem tekstu: ZoDS) dodani su naslov i novi članci 74.b i 74.c.

2. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 2. ZID-a ZoDS-a/12 podnio je Sindikat državnih i lokalnih službenika i namještenika Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: predlagatelj).

3. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 42/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), od Ministarstva uprave Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) zatraženo je i dobiveno očitovanje o navodima iz prijedloga predlagatelja (dopis Ministarstva klasa: 112-01/12-01/346, ur. broj: 515-04-01-01/1-13-8 od 24. svibnja 2013.).

II. OSPORENE ODREDBE ZAKONA

4. Osporeni članak 2. ZID-a ZoDS-a/12 glasi:

"Članak 2.

Iza članka 74.a dodaju se naslovi i članci 74.b i 74.c koji glase:

Radna mjesta u kabinetu ministra

Članak 74.b

(1) Državni službenici raspoređuju se na radna mjesta u kabinetu ministra na određeno vrijeme do dana prestanka mandata ministra.

(2) Ako se na radno mjesto iz stavka 1. ovoga članka raspoređuje državni službenik istog ili drugog državnog tijela, odgovarajuće se primjenjuju odredbe ovoga Zakona o premještanju. Državni službenik prava iz službe ostvaruje u državnom tijelu u koje je premješten.

(3) Po prestanku mandata ministra službenici iz stavka 1. ovoga članka raspoređuju se na slobodna radna mjesta za koja ispunjavaju uvjete, a ako nema slobodnog radnog mjesta na koje se mogu rasporediti, odgovarajuće se primjenjuju odredbe ovoga Zakona o stavljanju službenika na raspolaganje Vladi.

(4) Protiv rješenja iz stavka 1. – 3. ovoga članka žalbu može izjaviti službenik za kojeg se rješenje donosi. Žalba ne odgađa izvršenje rješenja.

(5) Odredbe ovoga članka primjenjuju se na odgovarajući način na radna mjesta u Uredu predsjednika Hrvatskoga sabora, Uredu predsjednika Vlade, Uredu potpredsjednika Hrvatskoga sabora, Uredu potpredsjednika Vlade koji nije čelnik ministarstva i kabinetu predstojnika državnog ureda.

Članak 74.c

(1) Na radna mjesta iz članka 74.b stavka 1. ovoga Zakona osobe se mogu primiti u državnu službu na određeno vrijeme, bez prethodne provedbe javnog natječaja, odnosno oglasa za prijam u državnu službu.

(2) Državni službenici iz stavka 1. ovoga članka ne mogu se raspoređivati na radna mjesta izvan kabineta ministra.

(3) Na državne službenike iz stavka 1. ovoga članka ne primjenjuju se odredbe ovoga Zakona o probnom radu, državnom stručnom ispitu, premještanju i napredovanju.

(4) Državnom službeniku iz stavka 1. ovoga članka državna služba može prestati prije isteka mandata ministra na temelju odluke ministra.

(5) Odredbe ovoga članka primjenjuju se na odgovarajući način na radna mjesta u Uredu predsjednika Hrvatskoga sabora, Uredu predsjednika Vlade, Uredu potpredsjednika Hrvatskoga sabora, Uredu potpredsjednika Vlade koji nije čelnik ministarstva i kabinetu predstojnika državnog ureda."

4.1. Članak 74.b stavci 2. i 3. i članak 74.c stavak 5. ZoDS-a naknadno su izmijenjeni člancima 1. i 2. Zakona o izmjenama Zakona o državnim službenicima koji je objavljen u "Narodnim novinama" broj 37 od 28. ožujka 2013. (u daljnjem tekstu: ZI ZoDS/13).

Članak 1. ZI-a ZoDS-a/13 glasi:

"Članak 1.

U Zakonu o državnim službenicima ('Narodne novine', br. 92/05., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12. i 49/12.) u članku 74.b stavci 2. i 3. mijenjaju se i glase:

'(2) Ako se na radno mjesto iz stavka 1. ovoga članka raspoređuje državni službenik istog ili drugog državnog tijela, odgovarajuće se primjenjuju odredbe ovoga Zakona o premještanju.

(3) Nakon prestanka mandata ministra, službenici iz stavka 1. ovoga članka raspoređuju se na radna mjesta jednake složenosti poslova u državnom tijelu iz kojeg su bili premješteni, za koje je propisan isti stupanj obrazovanja i potrebno radno iskustvo u jednakom trajanju.'

U stavku 5. iza riječi: 'u' dodaju se riječi: 'odgovarajućoj ustrojstvenoj jedinici Ureda predsjednika Republike Hrvatske,'"

Članak 2. ZI-a ZoDS-a/13 glasi:

"Članak 2.

U članku 74.c stavku 5. iza riječi: 'u' dodaju se riječi: 'odgovarajućoj ustrojstvenoj jedinici Ureda predsjednika Republike Hrvatske,'"

4.2. Ustavni sud u nastavku ove odluke i rješenja osporene zakonske odredbe označava kao "članak 74.b ZoDS-a" i "članak 74.c ZoDS-a".

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

5. Predlagatelj smatra da su osporeni članci 74.b i 74.c ZoDS-a nesuglasni s člancima 14. i 44. Ustava. U prijedlogu između ostaloga navodi:

"Ustav Republike Hrvatske građanima jamči primanje, odnosno zapošljavanje u javnim službama pod jednakim uvjetima.

Iako Ustav nije terminološki sasvim precizan, pod 'javnim službama' razumijevaju se ne samo javne službe, već i državna uprava te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Odredbama članka 2., odnosno 74.b. i 74.c. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima (dalje: Zakon), kojima se uređuje zapošljavanje državnih službenika u kabinetu ministra, Uredu predsjednika Hrvatskog sabora,

Uredu predsjednika Vlade, Uredu potpredsjednika Hrvatskog sabora, Uredu potpredsjednika Vlade koji nije čelnik ministarstva i kabinetu predstojnika državnog ureda, ovo se pravo ograničava i sužava samo na one građane koji uživaju povjerenje državnih dužnosnika, kao politički imenovanih osoba, koji odlučuju o njihovom rasporedu na službeničko radno mjesto, čime se objektivni kriteriji koji se utvrđuju u postupku javnog natječaja i internog oglasa, ocjena rada službenika, stručno i službeničko radno iskustvo i dosadašnja karijera marginaliziraju, a državna služba personalizira.

Da se citiranim odredbama napušta načelo impersonalnosti i legalnosti, odnosno jednake dostupnosti radnih mjesta u državnoj upravi, razvidno je i iz činjenice da se na navedena radna mjesta u državnoj službi na određeno vrijeme mogu primiti osobe bez prethodne provedbe javnog natječaja, odnosno oglasa za prijam u državnu službu, na koje se ne primjenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima o probnom radu i državnom stručnom ispitu.

Odsustvo objektivnih kriterija za prijam u državnu službu, bez prethodne provedbe javnog natječaja, odnosno oglasa za prijam u državnu službu *de facto* znači uvođenje prava državnih dužnosnika da u svojim kabinetima zapošljavaju osobe po vlastitom ukusu, političkoj podobnosti, stranačkoj pripadnosti, rođake, prijatelja, poslovne suradnike ili donatore političkih stranaka i dr."

Predlagatelj dalje postavlja pitanje:

"... kako je moguće zapošljavanje državnih službenika istovremeno provoditi u postupku koji se obavlja na temelju rezultata provjere znanja, sposobnosti i vještina te rezultata u dosadašnjem radu, koji se utvrđuju putem testiranja i razgovora (intervjua), sukladno članku 50.a Zakona, i u postupku na temelju proizvoljne odluke, odnosno diskrecijskog prava državnog dužnosnika.

Ne radi li se u tom slučaju o slučaju zabranjene diskriminacije na području rada i radnih odnosa, uključujući i kriterije za odabir i uvjete pri zapošljavanju i napredovanju, sukladno posebnim zakonima iz članka 5. Zakona o radu?"

IV. MJERODAVNE ODREDBE USTAVA

6. Ustavni sud je kod razmatranja osnovanosti prijedloga predlagatelja ocijenio mjerodavnim sljedeće odredbe Ustava:

"Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki."

"Članak 44.

Svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe"

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

7. Poseban status državnih službenika te njihova prava, obveze i odgovornosti, kao i napredovanje u državnoj službi uređuju se zakonom i drugim propisima, sukladno članku 114. stavku 3. Ustava koji glasi:

"Članak 114.

(...)

Zakonom i drugim propisima uređuje se status državnih službenika te radno-pravni status namještenika."

Taj posebni zakon kojim su uređeni status i sva pitanja vezana uz radnopravni status državnih službenika je ZoDS.

8. Predmet uređenja ZoDS-a utvrđen je u članku 1. koji glasi:

"Članak 1.

Ovim se Zakonom uređuje ravnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca, jedinstvena pravila koja reguliraju prijam u državnu službu, klasifikaciju radnih mjesta državnih službenika, stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, napredovanje u službi kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i obveza državnih službenika te određena pitanja od značaja za uređivanje i ostvarivanje prava, obveza i odgovornosti namještenika."

8.1. Suglasnost s Ustavom članaka ZoDS-a mjerodavnih za primitak u državnu službu već je bila predmetom razmatranja pred Ustavnim sudom. U obrazloženju rješenja broj: U-I-795/2006 i dr. od 29. svibnja 2012. Ustavni sud između ostaloga je naveo:

"8.2. Slobodna radna mjesta u državnim tijelima popunjavaju se putem javnog natječaja, internog oglasa, napredovanjem, premještajem ili rasporedom državnog službenika u skladu sa ZoDS-om (članak 45. ZoDS-a).

Javni natječaj obavezan je pri zapošljavanju na radna mjesta u državnoj službi osoba bez radnog iskustva (vježbenika), kao i kod zapošljavanja na najviša rukovodeća radna mjesta u državnoj službi kada je imenovanje tih državnih službenika u nadležnosti Vlade Republike Hrvatske (sukladno ZoDS-u ili nekom drugom posebnom zakonu).

Prije raspisivanja javnog natječaja odnosno internog oglasa sva državna tijela dužna su kod središnjeg tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose provjeriti ima li na raspolaganju Vladi službenika koji ispunjavaju uvjete za raspored na radno mjesto koje treba popuniti. Ukoliko na raspolaganju Vladi ima službenika koji ispunjavaju uvjete za raspored na slobodno radno mjesto, državno tijelo dužno ih je pozvati na testiranje i intervju, radi provjere njihovih kompetencija (znanja, vještina i sposobnosti) odgovarajućom primjenom propisa kojima je uređen postupak javnog natječaja u državnoj službi.

Listu kandidata prijavljenih na javni natječaj, koji ispunjavaju formalne uvjete propisane natječajem, utvrđuje komisija za provedbu natječaja, koju imenuje čelnik državnog tijela u kojem se provodi izbor za radno mjesto u državnoj službi. U komisiji kao njezin član obvezno je prisutan i predstavnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose.

Izbor kandidata prijavljenih na natječaj, obavlja se na temelju njihovih stručnih sposobnosti i vještina stečenih ne samo formalnim obrazovanjem, nego i kroz radno iskustvo stečeno u struci. Sposobnosti i vještine kandidata utvrđuju se na temelju rezultata provedenog testiranja, rezultata ostvarenih u proteklom radu u struci, te ocjenjujući i preporuke/mišljenja (ukoliko su priloženi) poslodavaca kod kojih je kandidat već radio.

(...)

9. ... Slobodna radna mjesta u državnim tijelima popunjavaju se putem javnog natječaja, međutim, prije objave javnog natječaja moguće je slobodno radno mjesto

popunjavati i premještajem, napredovanjem ili putem internog oglasa objavljenog u državnom tijelu."

9. Osporeni članci 74.b i 74.c ZoDS-a odnose se na dvije različite situacije uređivanja radnopravnog statusa državnih službenika.

U prvoj situaciji, vezanoj uz primjenu članka 74.b ZoDS-a riječ je o rasporedu na radna mjesta navedena u stavcima 1. i 5. tog članka koja se popunjavaju premještajem državnih službenika već zaposlenih u istom ili drugom državnom tijelu. U odnosu na te zaposlenike primjenjuju se odredbe ZoDS-a mjerodavne za premještaj zaposlenika unutar državne službe (stavak 2. članka 74.b).

U drugoj situaciji, međutim, vezanoj za primjenu članka 74.c ZoDS-a riječ je o popunjavanju radnih mjesta navedenih u članku 74.b stavcima 1. i 5. ZoDS-a, bez javno provedenog natječaja, iako se na ta radna mjesta primaju osobe koje nisu (od ranije) zaposlenici u državnoj službi.

9.1. Ustavni sud je u provedenom ustavnosudskom postupku utvrdio da je članak 74.b ZoDS-a u suglasnosti s Ustavom (točka I. izreke rješenja). Nasuprot tome, utvrđeno je da članak 74.c ZoDS-a nije u suglasnosti s Ustavom (točka I. izreke odluke). U nastavku se obrazlažu razlozi kojima se Ustavni sud vodio pri donošenju tih odluka.

A. OSPORENI ČLANAK 74.b ZoDS-a (točka I. izreke rješenja)

10. Članak 74.b stavci 4. i 5. ZoDS-a odnose se na premještaj već zaposlenih državnih službenika iz postojećih ustrojstvenih jedinica (istog ili drugog) državnog tijela u kabinet ministra.

Postupak i uvjeti premještaja državnih službenika unutar državne službe uređeni su člancima 76. do 81. ZoDS-a, u dijelu pod naslovom "PREMJEŠTAJI". Tako je, između ostalog, člankom 76. stavcima 1. i 2. ZoDS-a propisano:

"Članak 76.

(1) Državni službenik može po potrebi službe biti premješten na drugo radno mjesto u istom ili drugom državnom tijelu, u istom ili drugom mjestu rada, ali samo na radno mjesto, za koje je propisan isti stupanj obrazovanja i potrebno radno iskustvo u jednakom trajanju.

(2) Premještaj po potrebi službe temelji se na slobodnoj ocjeni čelnika tijela o potrebi da se državni službenik premjesti s jednog radnog mjesta na drugo, a naročito u slučajevima: popunjavanja upražnjenog radnog mjesta, čiji se poslovi moraju obavljati bez prekida, potrebe povećanja broja izvršitelja zbog povećanog opsega posla, bolje organizacije rada, potrebe za angažiranjem drugog državnog službenika na određenom radnom mjestu radi pravodobnog efikasnijeg obavljanja određenih poslova i zadataka. Potreba službe mora biti obrazložena.

(...)"

11. U očitovanju Ministarstva od 24. svibnja 2013. u odnosu na članak 74.b stavak 3. ZoDS-a navodi se sljedeće:

"Prema odredbi članka 74.b stavka 3. Zakona o državnim službenicima, nakon prestanka mandata ministra, službenici iz stavka 1. istog članka raspoređuju se na

radna mjesta jednake složenosti poslova u državnom tijelu iz kojeg su bili premješteni, za koje je propisan isti stupanj obrazovanja i potrebno radno iskustvo u jednakom trajanju.

Riječ je o službenicima koji su i prije rasporeda u kabinet ministra bili državni službenici u istom ili drugom državnom tijelu i kojima se navedenom odredbom utvrđuje pravo da po isteku mandata ministra budu raspoređeni na radno mjesto jednake složenosti poslova u državnom tijelu iz kojeg su premješteni u kabinet ministra."

12. U provedenom ustavnosudskom postupku utvrđeno je da u prijedlogu nisu istaknuti relevantni i dostatni razlozi koji bi doveli u sumnju suglasnost članka 74.b ZoDS-a s člankom 14. u vezi s člankom 44. Ustava.

Državni službenici koji se zapošljavaju u kabinetu ministra i organizacijskim jedinicama pojedinih drugih državnih tijela u jednakom su položaju te imaju ista prava i obveze kao i ostali državni službenici koji se za potrebe službe premještaju na druga radna mjesta u ista ili druga državna tijela.

13. Stoga je na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona riješeno kao u točki I. izreke rješenja.

Točka II. izreke rješenja temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

B. OSPORENI ČLANAK 74.c ZoDS-a (točka I. izreke odluke)

14. Stavak 1. članka 74.c ZoDS-a omogućuje prijam na određeno vrijeme u državnu službu "bez prethodne provedbe javnog natječaja, odnosno oglasa za prijam u državnu službu".

14.1. Predlagatelj tvrdi da takvo zapošljavanje (prijam) u državnu službu osoba (primjerice, bez probnog rada odnosno obveze polaganja državnog stručnog ispita - stavak 3. članka 74.c) osoba koje se prvi put zapošljavaju u državnoj službi i raspoređuju na radna mjesta iz članka 74.b ZoDS-a ima diskriminatorne učinke u odnosu na sve ostale osobe koje su, u skladu s općom obvezom propisanom ZoDS-om, bile dužne pristupiti provjerama svojih stručnih znanja i vještina u okviru raspisanih javnih natječaja za prijam na radna mjesta u državnoj službi.

15. Radi utvrđivanja razloga zbog kojih je donesen osporeni članak 74.c ZoDS-a, Ustavni sud izvršio je uvid u Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima klasa: 023-03/12-01/01, ur. broj: 5030109-12-5 od 8. ožujka 2012., u kojem je navedeno:

"S obzirom na prirodu poslova koji se obavljaju u kabinetu ministra, u člancima 74.b i 74.c predlaže se propisati da se državni službenici na radna mjesta u kabinetu ministra raspoređuju na određeno vrijeme do prestanka mandata ministra.

Predlaže se propisati i mogućnost prijama osoba na radna mjesta u kabinet ministra na određeno vrijeme do dana prestanka mandata ministra, bez prethodne provedbe javnog natječaja odnosno oglasa za prijam u državnu službu. Na navedene osobe ne bi se primjenjivale odredbe o probnom radu, državnom stručnom ispitu, premještaju i napredovanju."

Proizlazi da u odnosu na članak 2. ZID-a ZoDS-a/12 u dijelu koji se odnosi na osporeni članak 74.c ZoDS-a nisu navedeni nikakvi, a kamoli objektivno i razumno opravdani razlozi zbog kojih bi zakonom bilo nužno omogućiti pojedinim osobama da se zapošljavaju u kabinetima ministara i u organizacijskim jedinicama pojedinih drugih državnih tijela (v. članak 74.c stavak 5. ZoDS-a) na način kako je to propisano osporenim zakonskim člankom.

U očitovanju Ministarstva od 18. ožujka 2013. u odnosu na članak 74.c ZoDS-a navodi se:

"Prijam osobe u kabinet ministra bez provedbe javnog natječaja ili oglasa je mogućnost propisana člankom 74.c Zakona, jer se na ta radna mjesta mogu rasporediti i osobe koje već imaju status državnog službenika. ...

Državni službenik primljen u državnu službu u kabinet ministra na određeno vrijeme, bez prethodne provedbe javnog natječaja ili oglasa, ne može se rasporediti na radna mjesta izvan kabineta ministra, a državna služba mu može prestati i prije isteka mandata ministra na temelju odluke ministra."

U dodatnom očitovanju Ministarstva od 24. svibnja 2013., u odnosu na ovu kategoriju državnih službenika, navodi se:

"Navedena odredba ne primjenjuje se na državne službenike raspoređene u kabinet ministra temeljem odredbe članka 74.c stavka 1. Zakona, koji se primaju u službu u kabinet ministra na određeno vrijeme bez provedbe javnog natječaja odnosno oglasa za prijam u državnu službu. Navedeni službenici se primaju u službu i služba im prestaje odlukom ministra. Po prestanku mandata ministra novi ministar može odlučiti zadržati te službenike u kabinetu ministra za vrijeme trajanja svog mandata ili donijeti odluku o prestanku službe.

Kako je Zakonom izričito propisano da navedeni službenici ne mogu biti raspoređeni izvan kabineta ministra i da se na njih ne primjenjuju odredbe toga Zakona o premještanju, ne postoji mogućnost da se ti službenici zadrže u državnom tijelu na radnim mjestima izvan kabineta ministra.

Također, prema odredbi članka 61. stavka 9. Zakona o državnim službenicima državna služba na određeno vrijeme ne može postati državna služba na neodređeno vrijeme. Stoga službenicima koji su primljeni u državnu službu temeljem članka 74.c stavka 1. Zakona državna služba na određeno vrijeme ne može postati državna služba na neodređeno vrijeme."

Ustavni sud ocjenjuje da ni u očitovanju Ministarstva nisu navedeni i obrazloženi ustavnopravno relevantni razlozi koji bi opravdali odstupanje od općih pravila prijama u državnu službu osoba koje se zapošljavaju u kabinetu ministra i u organizacijskim jedinicama pojedinih drugih državnih tijela (članak 74.c stavak 5. ZoDS-a). Činjenica da se oni zapošljavaju samo u kabinetu ministra i u tim drugim organizacijskim jedinicama iz članka 74.c stavka 5. ZoDS-a te da ne mogu raditi nigdje izvan tih mjesta nije dostatna da bi objasnila i opravdala legitimnost njihova izuzeća od općih pravila prijama u državnu službu.

U demokratskoj državi (članak 1. Ustava) izvršavanje državnih zadaća (u konkretnom slučaju poslova državne uprave) zahtijeva dobru i učinkovitu organizaciju državnog aparata koji će činiti profesionalno kvalificirani zaposlenici (državni službenici).

Državni službenici imaju zakonske, ali i određene tradicionalne odgovornosti.

Tako je svaki državni službenik obvezan krajnje savjesno i pošteno obavljati svoje poslove, bez obzira tko je čelnik tijela u kojem je državni službenik zaposlen. Državni službenik mora svom čelniku staviti na raspolaganje sav svoj talent, sve svoje intelektualne kapacitete i sva svoja znanja.

Za svoje akte državni službenici snose pravnu, a ne političku odgovornost.

Konačno, državni službenici stupaju u državnu službu u pravilu temeljem javnog natječaja i njihovo napredovanje u državnoj službi ima karijerni karakter na koji ne utječu odnosno ne bi smjele utjecati političke činjenice.

Stoga zapošljavanje državnih službenika podrazumijeva jednakost i odabir kandidata koji pokažu da su po svojim profesionalnim i stručnim znanjima najsposobniji za obavljanje određenog posla državne uprave, nakon provedenog postupka pravila kojeg moraju biti jasna, transparentna i dostupna svima pod jednakim uvjetima. Takav postupak (npr. natječaj) mora osigurati izbor najboljeg kandidata koji će zadovoljiti potrebe određenog tijela državne uprave. Moraju biti predviđeni opći i posebni uvjeti zapošljavanja, a iznimke od tih pravila dopuštene su samo ako su zakonom izriekom propisane i ako se mogu objektivno i racionalno opravdati.

16. Slijedom svega navedenog, Ustavni sud utvrđuje da se osporenim člankom 74.c ZoDS-a propisana mogućnost prijama u državnu službu ne može opravdati iznimkom vezanom uz posebnu prirodu posla (da se zapošljavaju u kabinetu ministra i u organizacijskim jedinicama pojedinih drugih državnih tijela) i uz vremensko ograničenje takvog zapošljavanja (samo do kraja mandata ministra odnosno čelnika organizacijske jedinice pojedinog drugog državnog tijela).

Zaposlenici koji su primljeni u državnu službu u smislu članka 74.c stavka 1. ZoDS-a (makar samo i na određeno vrijeme) bez prethodno provedenog javnog natječaja i drugih zakonskih uvjeta nesumnjivo su dovedeni u privilegirani položaj u odnosu na primitak u državnu službu svih drugih osoba. To privilegiranje bilo bi ustavnopravno prihvatljivo samo kada bi za njega postojali opravdani razlozi.

Međutim, kako je to već navedeno u točki 11. obrazloženja ove odluke, u obrazloženju Konačnog prijedloga ZoDS-a (ožujak 2012.) o tome nema ni riječi, a ni Ustavni sud u provedenom postupku nije utvrdio nijedan objektivan i relevantan razlog koji bi mogao opravdati takvu odluku zakonodavca.

Ustavni sud smatra da su člankom 74.c stavkom 1. ZoDS-a derogirana načela na kojima se temelji prijem službenika u državnu službu, kao što su ravnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca te jednako postupanje i jednaka pravila prijama u državnu službu (članak 1. ZoDS-a), što nesumnjivo dovodi do povrede temeljnih pravila na kojima počiva državna služba u Republici Hrvatskoj.

Stoga je članak 2. ZID-a ZoDS-a/12 u dijelu kojim je ZoDS-u dodan članak 74.c u nesuglasnosti s člankom 14. u vezi s člankom 44. Ustava.

17. Slijedom navedenog na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona odlučeno je kao u točki I. izreke odluke.

Na temelju članka 55. stavka 2. Ustavnog zakona, Ustavni sud odlučio je kao u točki II. izreke odluke.

Točka III. izreke odluke temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

PREDSJEDNICA
dr. sc. Jasna Omejec, v. r.



Naš znak: 128/12

U Zagrebu, 29. ožujka 2012.g.

USTAVNI SUD
REPUBLIKE HRVATSKE
ZAGREB, Trg Svetog Marka 4

29 -03- 2012

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

PREDMET: Ocjena suglasnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima s Ustavom Republike Hrvatske, predlaže se

Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika Republike Hrvatske predlaže pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima („Narodne novine“, broj 34/12) s Ustavom Republike Hrvatske, kako slijedi.

1. Odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima čija se ustavnost osporava

Članak 2.

Iza članka 74.a dodaju se naslovi i članci 74.b i 74.c koji glase:

„Radna mjesta u kabinetu ministra

Članak 74.b

(1) Državni službenici raspoređuju se na radna mjesta u kabinetu ministra na određeno vrijeme do dana prestanka mandata ministra.

(2) Ako se na radno mjesto iz stavka 1. ovoga članka raspoređuje državni službenik istog ili drugog državnog tijela, odgovarajuće se primjenjuju odredbe ovoga Zakona o premještanju. Državni službenik prava iz službe ostvaruje u državnom tijelu u koje je premješten.

(3) Po prestanku mandata ministra službenici iz stavka 1. ovoga članka raspoređuju se na slobodna radna mjesta za koja ispunjavaju uvjete, a ako nema slobodnog radnog mjesta na koje se mogu rasporediti, odgovarajuće se primjenjuju odredbe ovoga Zakona o stavljanju službenika na raspolaganje Vladi.

(4) Protiv rješenja iz stavka 1. – 3. ovoga članka žalbu može izjaviti službenik za kojeg se rješenje donosi. Žalba ne odgađa izvršenje rješenja.

(5) Odredbe ovoga članka primjenjuju se na odgovarajući način na radna mjesta u Uredu predsjednika Hrvatskoga sabora, Uredu predsjednika Vlade, Uredu potpredsjednika Hrvatskoga sabora, Uredu potpredsjednika Vlade koji nije čelnik ministarstva i kabinetu predstojnika državnog ureda.

Članak 74.c

(1) Na radna mjesta iz članka 74.b stavka 1. ovoga Zakona osobe se mogu primiti u državnu službu na određeno vrijeme, bez prethodne provedbe javnog natječaja, odnosno oglasa za prijam u državnu službu.

(2) Državni službenici iz stavka 1. ovoga članka ne mogu se raspoređivati na radna mjesta izvan kabineta ministra.

(3) Na državne službenike iz stavka 1. ovoga članka ne primjenjuju se odredbe ovoga Zakona o probnom radu, državnom stručnom ispitu, premještanju i napredovanju.

(4) Državnom službeniku iz stavka 1. ovoga članka državna služba može prestati prije isteka mandata ministra na temelju odluke ministra.

(5) Odredbe ovoga članka primjenjuju se na odgovarajući način na radna mjesta u Uredu predsjednika Hrvatskoga sabora, Uredu predsjednika Vlade, Uredu potpredsjednika Hrvatskoga sabora, Uredu potpredsjednika Vlade koji nije čelnik ministarstva i kabinetu predstojnika državnog ureda.“

2. Odredbe Ustava Republike Hrvatske koje su povrijeđene

Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki.

Osobne i političke slobode i prava

Članak 44.

Svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe.

3. Razlozi zbog kojih se pokreće postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti i mišljenje o razlozima zbog kojih osporavane odredbe treba poništiti

Ustav Republike Hrvatske građanima jamči primanje, odnosno zapošljavanje u javnim službama pod jednakim uvjetima. Iako Ustav nije terminološki sasvim precizan, pod „javnim službama“ razumijevaju se ne samo javne službe, već i državna uprava te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Odredbama članka 2., odnosno 74.b i 74.c Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima (dalje: Zakon), kojima se uređuje zapošljavanje državnih službenika u kabinetu ministra, Uredu predsjednika Hrvatskoga sabora, Uredu predsjednika Vlade, Uredu potpredsjednika Hrvatskoga sabora, Uredu potpredsjednika Vlade koji nije čelnik ministarstva i kabinetu predstojnika državnog ureda, ovo se pravo ograničava i sužava samo na one građane koji uživaju povjerenje državnih dužnosnika, kao politički imenovanih osoba, koji odlučuju o njihovom rasporedu na službeničko radno mjesto, čime se objektivni kriteriji koji se utvrđuju u postupku javnog natječaja i internog oglasa, ocjena rada službenika, stručno i službeničko radno iskustvo i dosadašnja karijera marginaliziraju, a državna služba personalizira.

Da se citiranim odredbama napušta načelo impersonalnosti i legalnosti, odnosno jednake dostupnosti radnih mjesta u državnoj upravi, razvidno je i iz činjenice da se na navedena radna mjesta u državnu službu na određeno vrijeme mogu primiti osobe bez prethodne provedbe javnog natječaja, odnosno oglasa za prijam u državnu službu, na koje se ne primjenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima o probnom radu i državnom stručnom ispitu.

Odsustvo objektivnih kriterija za prijam u državnu službu, bez prethodne provedbe javnog natječaja, odnosno oglasa za prijam u državnu službu *de facto* znači uvođenje prava državnih dužnosnika da u svojim kabinetima zapošljavaju osobe po vlastitom ukusu, političkoj podobnosti, stranačkoj pripadnosti, rođake, prijatelje, poslovne suradnike ili donatore političkih stranaka i dr.

Kako najveći broj građana Republike Hrvatske osobno ne poznaje državne dužnosnike koji odlučuju o rasporedu na radna mjesta u kabinetima, nije blizak strankama na vlasti, niti su u srodstvu i prijateljskim ili poslovnim vezama s nositeljima vlasti, njihov dosadašnji rad nitko od njih nije zapazio i sl., postavlja se pitanje kako se uopće običan građanin može natjecati za radno mjesto u kabinetu ministra, Uredu predsjednika Hrvatskoga sabora, Uredu predsjednika Vlade, Uredu potpredsjednika Hrvatskoga sabora, Uredu potpredsjednika Vlade koji nije čelnik ministarstva i kabinetu predstojnika državnog ureda.

Naime, odredbom članka 74.b, stavka 1. Zakona, državni službenici raspoređuju se na radna mjesta u kabinetu ministra na određeno vrijeme do dana prestanka mandata ministra. S druge strane, odredbom članka 74.c Zakona, uređuje se da se na radna mjesta iz članka 74.b stavka 1., osobe mogu u državnu službu primiti na određeno vrijeme, bez prethodne provedbe javnog natječaja, odnosno oglasa za prijam u državnu službu. Ovim se stavkom uvodi i novi pojam u službeničko zakonodavstvo, a to je „oglas“, koji se u drugim odredbama Zakona o državnim službenicima ne spominje, već postoji jedino „interni oglas“.

Sadržajno ova odredba znači da su „vrata“ kabineta dužnosnika zatvorena za osobe, odnosno građane koji već ne rade u državnoj službi, a ne mogu „pod jednakim uvjetima“ konkurirati za radno mjesto službenika u

kabinetu jer se za prijam u državnu službu, odnosno zapošljavanje na tim radnim mjestima ne raspisuje javni natječaj, odnosno objavljuje „oglas“.

Također, ukoliko se pod pojmom „oglas“ razumijeva „interni oglas“, onda to znači da je i kad su u pitanju postojeći državni službenici kriterij „ulaska“ u kabinet dužnosnika proizvoljan, odnosno nije zakonom propisan pa tako omogućava raspored osoba koje to nisu zaslužile svojim radom i stručnim znanjem, već nekim drugim, samo dužnosnicima znanim karakteristikama.

S druge strane, iz spornih članaka nije sasvim razvidno isključuju li oni javni natječaj i interni oglas kad je u pitanju zapošljavanje u kabinetima, a ako ne isključuju onda se postavlja pitanje kako je moguće zapošljavanje državnih službenika istovremeno provoditi u postupku koji se obavlja na temelju rezultata provjere znanja, sposobnosti i vještina te rezultata u dosadašnjem radu, koji se utvrđuju putem testiranja i razgovora (intervjua), sukladno članku 50.a Zakona, i u postupku na temelju proizvoljne odluke, odnosno diskrecijskog prava državnog dužnosnika.

Ne radi li se u tom slučaju o slučaju zabranjene diskriminacije na području rada i radnih odnosa, uključujući i kriterije za odabir i uvjete pri zapošljavanju i napredovanju, sukladno posebnim zakonima iz članka 5. Zakona o radu?

Nadalje, iako se ovakvo zapošljavanje bez javnih natječaja i „oglasa“, odnosno obveze vježbeničkog staža i polaganja državnog stručnog ispita omogućava „samo“ na određeno vrijeme, tj. do dana prestanka mandata ministra, odnosno ostalih državnih dužnosnika, ovakav radni odnos na „određeno vrijeme“ u praksi može značiti četiri, osam pa čak i više godina rada u državnoj službi u slučaju ostanka na vlasti, odnosno ponovnog zapošljavanja u kabinetu dužnosnika koji ga naslijedi.

S time u svezi treba napomenuti da Zakon državne službenike opisuje kao osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona, koji imaju pravo na jednako postupanje i jednake mogućnosti napredovanja, a nameće im i obvezu probnog rada i polaganja stručnog ispita.

Međutim, državni službenici u kabinetima koji se temeljem Zakona mogu primiti u državnu službu na određeno vrijeme, ne mogu se svrstati u kategoriju državnih službenika kako ih opisuje članak 2. Zakona, iako im radni odnos može potrajati četiri, osam pa i više godina, a da za to vrijeme nemaju obveze koje imaju drugi ostali službenici pa nije jasno mogu li se uopće takve osobe smatrati državnim službenicima.

Stoga smatramo da se ovakvim zakonskim rješenjem zapošljavanja u kabinetu ministra, Uredu predsjednika Hrvatskoga sabora, Uredu predsjednika Vlade, Uredu potpredsjednika Hrvatskoga sabora, Uredu potpredsjednika Vlade koji nije čelnik ministarstva i kabinetu predstojnika državnog ureda onemogućava Ustavom utvrđeno pravo građana da pod jednakim uvjetima

budu primljeni u javne službe, odnosno državnu upravu, građanima u statusu državnih službenika pravo na jednako postupanje i jednake mogućnosti napredovanja, a osobama koje uživaju povjerenje i naklonost uske skupine politički imenovanih državnih dužnosnika mogućnost zapošljavanja u hijerarhijski najvišim ustrojstvenim jedinicama državnih tijela i na najbolje plaćenim službeničkim radnim mjestima pod povlaštenim uvjetima.

Time se većina građana diskriminira po jednom ili više osnova navedenih u članku 14. stavku 1. Ustava, odnosno stvara mala povlaštena skupina osoba, kojoj se omogućava zapošljavanje bez kriterija, a sve zajedno narušava jednakost građana pred zakonom iz stavka 2. citiranog članka.

Također, Sindikat skreće pozornost na činjenicu da je Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, s konačnim prijedlogom Zakona, upućen i usvojen u Hrvatskom saboru, bez pravog i valjanog obrazloženja. Naime, ni iz „ocjene stanja i osnovnih pitanja koja se trebaju urediti Zakonom, te posljedice koje će donošenjem Zakona proisteći“, ni iz obrazloženja odredbi Zakona nisu razvidni stvarni razlozi zbog kojih se omogućava zapošljavanje osoba u kabinetima dužnosnika na sporni način, već se samo govori o tome što se predlaže.

Tako se ne navodi što se u praksi uočilo, a predstavlja problem u funkcioniranju kabineta dužnosnika pa bi zbog toga trebalo na drugačiji način urediti zapošljavanje u takvim ustrojstvenim jedinicama, već se jednostavno predlaže zakonsko rješenje kao da je ono samo po sebi razumljivo.

To, kao i činjenica da je ovakav zakonski prijedlog usvojen u hitnom postupku, također bez obrazloženja o kakvim se „drugim osobito opravdanim državnim razlozima“ radi, samo pokazuje da se zakoni u Hrvatskom saboru donose na način kojim se izigrava zakonodavna procedura i u pretjeranoj žurbi zbog koje izostaje prava stručna i sadržajna rasprava o razlozima njihovog donošenja i posljedicama koje će imati po hrvatske građane.

Iz navedenih razloga Sindikat državnih i lokalnih službenika i namještenika Republike Hrvatske smatra da bi članke 74.b i 74.c trebalo poništiti jer se njima, sukladno odredbi članka 55. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 99/99, 29/02 i 49/02), vrijeđaju ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom te se njime pojedinci neosnovano stavljaju u povoljniji, a skupine, odnosno većina građana Republike Hrvatske u nepovoljniji položaj.

S poštovanjem,



GLAVNI TAJNIK
Siniša Kuhar

U PRIVITKU:

1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima
2. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, s konačnim prijedlogom Zakona

O TOME OBAVIJEST:

1. Pučki pravobranitelj
2. Delegacija Europske unije u Republici Hrvatskoj
Šef Delegacije, veleposlanik Paul Vandoren
3. Pismohrana, ovdje