

Novi Zakon o državnim službenicima

Bernard Iljazović*

U članku autor piše o temeljnim postavkama novog Zakona o državnim službenicima koji je stupio na snagu 1. siječnja 2024. godine, s tim da pojedine njegove odredbe stupaju na snagu 1. lipnja 2024., 1. srpnja 2024., te 1. siječnja 2026. godine.

1. Uvod

Potreba za novim promjenama postojećeg zakonodavnog okvira proizlazi iz nekoliko razloga. Između ostalog, radi stvaranja jedinstvene platforme za zapošljavanje i uvođenja centraliziranog postupka zapošljavanja, poticanja vertikalne i horizontalne mobilnosti državnih službenika te uvođenja novog sustava ocjenjivanja učinkovitosti rada državnih službenika.

U okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.–2026. i Provedbene odluke Vijeća Europske unije o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost predviđena je reforma sustava za zapošljavanje u državnoj službi. U tom kontekstu, izrađen i donesen novi Zakon o državnim službenicima, koji uz Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama i Zakon o Registru zaposlenih i centraliziranom obračunu plaća u državnoj službi i javnim službama, čini dio reformskog paketa u sustavu javne uprave.

Zakonom o državnim službenicima¹ uređuje se radnopravni odnos između državnih službenika, odnosno namještenika i države kao poslodavca, jedinstvena pravila za prijam u državnu službu, napredovanje u službi, ocjenjivanje, odgovornost za povrede službene dužnosti i štetu, stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i obveza državnih službenika i namještenika.

Poslove u državnim tijelima obavljaju državni službenici i namještenici.

Državni službenici su osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom Republike Hrvatske, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava RH i zakona. Također, državni službenici su i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove. Dok su namještenici osobe koje u državnim tijelima rade na pomoćno-tehničkim poslovima i ostalim poslovima čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela.

2. Zapošljavanje u državnim tijelima

Uvodi se novi sustav zapošljavanja u državnoj službi koji se provodi putem jedinstvene platforme za zapošljavanje, koja je dostupna putem mrežne stranice tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose, odnosno Ministarstva pravosuđa i uprave. Novi sustav zapošljavanja pridonijeti će uspostavljanju objektivnijeg i transparentnijeg zapošljavanja temeljenog na stvarnim potrebama državnih tijela i osiguranim financijskim sredstvima. Ujedno, postupak prijave na javni natječaj za prijam u državnu službu bit će za kandidate jeftiniji i jednostavniji, budući da će se odvijati na digitalni način.

2.1. Centralizirani sustav za zapošljavanje

Zapošljavanje se provodi u Centraliziranom sustavu za zapošljavanje, i to putem internog oglasa, zapošljavanjem iz baze kandidata za rad u državnoj službi, te javnog natječaja.

Naime, centralizirani sustav za zapošljavanje je informacijski sustav u kojem se planira zapošljavanje, podnose prijave na interni oglas i javni natječaj i provodi testiranje kandidata elektroničkim putem, pozivaju kandidati na intervju, objavljuje odluka o izboru kandidata u postupku internog oglasa i rješenje o prijmu u državnu službu, vodi baza podataka o kandidatima za rad u državnoj službi i baza podataka o kandidatima u postupku internog oglasa i javnog natječaja, te obavljaju drugi poslovi vezani za zapošljavanje u državnoj službi.

Postupak zapošljavanja može se pokrenuti ako:

- postoji slobodno radno mjesto predviđeno pravilnikom o unutarnjem redu
- je popunjavanje radnog mjesta predviđeno planom za zapošljavanja u državnoj službi
- su osigurana financijska sredstva.

Iznimno, postupak zapošljavanja može se pokrenuti i prije nego što radno mjesto postane slobodno ako je prije pokretanja postupka postalo izvršno rješenje o prestanku službe dotadašnjem državnom službeniku, neovisno o danu prestanka službe. Kandidat izabran u postupku javnog natječaja ne može početi raditi prije nego što radno mjesto postane slobodno.

Na taj način osigurati će se kontinuirano obavljanje poslova nakon odlaska dotadašnjeg državnog službenika.

Postupak zapošljavanja može se provesti neovisno o planu zapošljavanja u državnoj službi u slučaju:

* Bernard Iljazović, dipl. iur., Zagreb

¹ Zakon o državnim službenicima, NN, br. 155/23.

- prijma na određeno vrijeme radi obavljanja privremenih poslova ili poslova čiji se opseg privremeno povećao, a koji se nisu mogli predvidjeti u vrijeme donošenja plana zapošljavanja, te radi zamjene duže vrijeme odsutnog državnog službenika
- popunjavanja radnog mjesta koje je ostalo upražnjeno odlaskom državnog službenika iz državnog tijela tijekom tekuće kalendarske godine ili u prosincu prethodne godine.

2.2. Plan zapošljavanja u državnoj službi – na snazi od 1. lipnja 2024. godine

Planom zapošljavanja utvrđuju se potrebe zapošljavanja u državnim tijelima na neodređeno i određeno vrijeme, broj državnih službenika i radna mjesta u državnim tijelima koja se planiraju popuniti zapošljavanjem te se utvrđuje broj vještbenika.

Plan zapošljavanja u državnu službu donosi se u pravilu za kalendarsku godinu, s tim da se može donijeti za razdoblje od dvije ili tri godine.

Planom zapošljavanja u državnoj službi utvrđuje se i popunjenost radnih mjesta u državnim tijelima pripadnicima nacionalnih manjina i planira zapošljavanje potrebnog broja pripadnika nacionalnih manjina radi ostvarivanja njihove zastupljenosti sukladno ustavnom zakonu kojim se uređuju prava nacionalnih manjina i posebnom zakonu. Također, utvrđuje se i popunjenost radnih mjesta u državnom tijelu osoba s invaliditetom i planira zapošljavanje osoba s invaliditetom sukladno posebnom zakonu.

2.3. Donošenje plana zapošljavanja u državnoj službi

Državna tijela pripremaju prijedlog plana zapošljavanja u vrijeme pripreme državnog proračuna za sljedeću kalendarsku godinu, na temelju potreba službe i analize radne opterećenosti. Plan zapošljavanja u državnoj službi može se dopuniti tijekom kalendarske godine na koju se odnosi.

Prijedlog plana zapošljavanja dostavlja se na prethodnu suglasnost tijelu državne uprave nadležnom za financije i tijelu državne uprave nadležnom za službeničke odnose.

Po dobivanju prethodne suglasnosti navedenih tijela državne uprave, čelnik tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose donosi plan zapošljavanja u državnoj službi, a koji se objavljuje na mrežnim stranicama tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose, u Centraliziranom sustavu za zapošljavanje.

2.4. Raspisivanje i objava javnog natječaja – na snazi od 1. srpnja 2024. godine

Ako se radna mjesta u državnoj službi nisu mogla popuniti putem internog oglasa ili zapošljavanjem iz baze kandidata za rad u državnoj službi, tada će tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose raspisat javni natječaj za prijam u državnu službu.

Javni natječaj objavljuje se na mrežnim stranicama tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose, u Centraliziranom sustavu za zapošljavanje, a obavijest o tome

objavljuje se na mrežnim stranicama državnog tijela koje zapošljava.

Prijave na javni natječaj podnose se elektroničkim putem u Centralizirani sustav za zapošljavanje, a čime će se značajno smanjiti troškovi kandidata u postupku i pojednostaviti sam postupak prijave na javni natječaj.

2.5. Testiranje kandidata

Novim Zakonom o državnim službenicima prelazi se na sustav koji se temelji na kompetencijama, s obzirom da će se u postupku testiranja provjeravati kompetencije kandidata potrebne za obavljanje poslova radnog mjesta, za razliku od dosadašnjeg postupka zapošljavanja koji se temeljio samo na znanju.

Naime, u Centraliziranom sustavu za zapošljavanje provodi se testiranje općih kompetencija i kompetencija specifičnih za radno mjesto, koje je moguće provjeriti elektroničkim putem, dok se kompetencije koje nije moguće provjeriti elektroničkim putem u Centraliziranom sustavu za zapošljavanje testiraju na odgovarajući način u državnom tijelu koje zapošljava (npr. znanje stranog jezika u govoru, komunikacijske i prezentacijske vještine...).

Ukupni rezultati testiranja unose se u Centralizirani sustav za zapošljavanje i vrijede tri godine od provedenog testiranja, te se mogu koristiti u drugim postupcima i načinima zapošljavanja.

Kandidatu kojem su provjerene odgovarajuće kompetencije u navedenom razdoblju ne moraju se ponovno testirati iste kompetencije u drugim postupcima zapošljavanja, ali kandidat ima pravo zatražiti ponovno testiranje kompetencija te mu se u obzir uzima rezultat ostvaren na posljednjem testiranju.

2.6. Prigovor u postupku testiranja

Kandidat u postupku testiranja može izjaviti prigovor zbog procesnih ili tehničkih poteškoća pri radu u Centraliziranom sustavu za zapošljavanje, a koje nije sam prouzročio, te zbog nepravilnosti u testiranju. Prigovor se podnosi u Centraliziranom sustavu za zapošljavanje tijelu državne uprave nadležnom za službeničke odnose u roku od tri dana od dana provedenog testiranja. Ako je prigovor osnovan, otklonit će se utvrđene nepravilnosti i kandidat pozvati na ponovno testiranje.

2.7. Intervju

Za kandidate koji su ostvarili najbolje rezultate na testiranju provjerava se ispunjavanje formalnih uvjeta iz javnog natječaja. Kandidati koji su ostvarili najbolje rezultate na testiranju, a ispunjavaju formalne uvjete iz javnog natječaja, pozivaju se na intervju, koji provodi komisija čije članove imenuje čelnik državnog tijela koje provodi zapošljavanje.

Kandidatima koji ne ispunjavaju formalne uvjete iz javnog natječaja dostavlja se obavijest da se ne smatraju kandidatima u postupku.

S obzirom da će se ispunjavanje formalnih uvjeta iz javnog natječaja provjeravati samo za kandidate koji su ostvarili

najbolje rezultate na testiranju, značajno će se ubrzati postupak zapošljavanja jer jedinice za ljudske potencijale neće utvrđivati formalne uvjete za sve prijavljene kandidate (npr. provjera stupnja obrazovanja i struke, utvrđivanje radnog iskustva na odgovarajućim poslovima...), a što je posebno vidljivo u javnim natječajima na koje se prijavi veliki broj kandidata, a veći broj kandidata se i ne odazove testiranju.

Izbor kandidata u postupku javnog natječaja obavlja se između kandidata koji su postigli najbolje rezultate na provedenom testiranju i intervjuu. Ako je provedeno psihološko testiranje, pri izboru kandidata uzet će se u obzir i psihološka procjena kandidata.

Izbor kandidata obavlja se najkasnije u roku od tri mjeseca od dana objave javnog natječaja. Navedeni rok se može produžiti u slučaju popunjavanja radnih mjesta kod kojih je propisana obvezna sigurnosna provjera, za vrijeme trajanja sigurnosne provjere.

2.8. Obustava postupka javnog natječaja

Postupak javnog natječaja obustavit će se u slučaju kada se u roku određenom javnim natječajem nije prijavio nijedan kandidat ili prijavljeni kandidati ne ispunjavaju formalne uvjete za prijam i raspored na radno mjesto ili kandidati nisu postigli zadovoljavajuće rezultate na provedenom testiranju ili intervjuu ili za koje je na psihološkoj procjeni utvrđeno da nemaju sposobnosti za obavljanje poslova radnog mjesta.

Postupak javnog natječaja može se obustaviti i zbog bitno promijenjenih okolnosti koje su nastale nakon raspisivanja javnog natječaja (npr. promjena propisa o ustrojavanju tijela državne uprave, promjena unutarnjeg ustrojstva tijela državne uprave, rebalans državnog proračuna kojim nisu osigurana sredstva za zapošljavanje i dr.).

Obavijest o obustavi postupka javnog natječaja objavljuje se na mrežnim stranicama tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose, u Centraliziranom sustavu za zapošljavanje i na mrežnim stranicama tijela koje zapošljava.

3. Napredovanje državnih službenika – na snazi od 1. siječnja 2024. godine

Napredovanje u državnoj službi ostvaruje se rasporedom državnog službenika na više radno mjesto. Naime, državni službenik može napredovati na dva načina: redovito ili izvanredno.

3.1. Redovito napredovanje

Državni službenik može redovito napredovati u državnoj službi ako ispunjava sljedeće uvjete:

- ako je za prethodnu kalendarsku godinu ocijenjen ocjenom „uspješan“ ili višom ocjenom
- ako postoji slobodno radno mjesto propisano pravilnikom o unutarnjem redu na koje se državni službenik u postupku napredovanja može rasporediti
- ako ispunjava uvjete za raspored na radno mjesto.

3.2. Izvanredno napredovanje

Državni službenik može izvanredno napredovati na radno mjesto za koje je propisana viša razina obrazovanja:

- ako ispunjava uvjete kao za redovito napredovanje, osim potrebnog radnog iskustva na odgovarajućim poslovima koje je uvjet za raspored na radno mjesto
- ako na poslovima niže razine obrazovanja u državnim tijelima ima dvostruko više radnog iskustva od radnog iskustva propisanog kao uvjet za raspored na radno mjesto na koje se u postupku napredovanja raspoređuje i
- ako u istom državnom tijelu radi neprekidno najmanje dvije godine.

Treba istaknuti da državni službenik ne može izvanredno napredovati na rukovodeće radno mjesto.

3.3. Provedba postupka napredovanja

Prijedlog za napredovanje državnog službenika daje njegov nadređeni službenik nakon provedenog postupka ocjenjivanja za prethodnu kalendarsku godinu.

Prijedlog mora biti obrazložen i sadržavati podatke o radu državnog službenika u odgovarajućem upravnom ili stručnom području, završenim edukacijama, podatke o kompetencijama i motivaciji državnog službenika za kojeg se predlaže napredovanje. Uz prijedlog za napredovanje mora se priložiti životopis državnog službenika i dokazi o opravdanosti prijedloga za napredovanje.

Prijedloge za napredovanje državnog službenika u tekućoj kalendarskoj godini razmatra povjerenstvo koje imenuje čelnik tijela. U sastavu povjerenstva jedan član mora biti državni službenik jedinice za ljudske potencijale.

Povjerenstvo daje mišljenje o opravdanosti prijedloga za napredovanje i dostavlja čelniku tijela i podnositelju prijedloga. Zatim, čelnik tijela odlučuje o napredovanju državnog službenika uzimajući u obzir mišljenje povjerenstva.

4. Ocjenjivanje državnih službenika

Svrha ocjenjivanja je poticanje državnih službenika na kvalitetno i učinkovito izvršavanje službenih zadaća, te utvrđivanje njihova doprinosa u obavljanju poslova kao kriterija za nagrađivanje i napredovanje u državnoj službi.

Državni službenici ocjenjuju se svake godine, najkasnije do 28. veljače za prethodnu kalendarsku godinu. Međutim, ne ocjenjuju se državni službenici koji su u prethodnoj kalendarskoj godini radili manje od šest mjeseci.

Iznimno, razdoblja roditeljskog, posvojiteljskog, oćinskog dopusta ili dopusta koji je po sadržaju i načinu korištenja istovjetan pravu na oćinski dopust, rada s polovicom punog radnog vremena, rada s polovicom punog radnog vremena radi pojaćane njege djeteta, dopusta trudne službenice, dopusta službenice koja je rodila ili službenice koja doji dijete, te dopusta ili rada s polovicom punog radnog vremena radi skrbi i njege djeteta s težim smetnjama u razvoju, u skladu s propisom o roditeljskim i

roditeljskim potporama, smatraju se vremenom provedenim na radu u punom radnom vremenu.

Ako su navedena razdoblja odsutnosti s rada trajala duže od šest mjeseci u kalendarskoj godini za koju se provodi ocjenjivanje, državni službenici ocijenit će se ocjenom „uspješan“.

Na temelju ostvarene učinkovitosti rada državni službenici ocjenjuju se sljedećim ocjenama: izvrstan, naročito uspješan, uspješan, zadovoljava, ne zadovoljava.

4.1. Postupak ocjenjivanja

Neposredno nadređena osoba daje prijedlog ocjene i dostavlja ga na uvid državnom službeniku. Ako državni službenik nije zadovoljan predloženom ocjenom, ima pravo dati primjedbu nadređenoj osobi, a koja je dužna tu primjedbu razmotriti zajedno s državnim službenikom.

Prijedlog ocjene dostavlja se po hijerarhijskom redu svima koji su državnom službeniku nadređeni, zaključno s rukovodećim državnim službenikom koji upravlja najvišom ustrojstvenom jedinicom. Nadređeni službenici daju mišljenje o prijedlogu ocjene, a ako se ne slažu s prijedlogom, tada moraju navesti razloge za to i predložiti ocjenu državnog službenika.

Rukovodeći državni službenik koji upravlja najvišom ustrojstvenom jedinicom daje čelniku tijela konačni prijedlog ocjene.

Odluku o ocjeni učinkovitosti rada državnog službenika donosi čelnik tijela, odnosno osoba koju on za to ovlasti. Državni službenik koji smatra da mu je odlukom o ocjeni povrijeđeno neko pravo iz službe, može zahtijevati ostvarenje toga prava u skladu s općim propisom o radu, odnosno Zakonom o radu.

Posebnim zakonom kojim se uređuju plaće državnih službenika i namještenika, odnosno Zakonom o plaćama u državnoj službi i javnim službama, propisat će se ograničenje ukupnog broja zaposlenih službenika i namještenika državnog tijela koji tijekom jedne kalendarske godine može dobiti ocjenu „izvrstan“ i „naročito uspješan“. Obrazloženi konačni prijedlog ocjena „izvrstan“ i „naročito uspješan“ razmatrat će Odbor za preispitivanje prijedloga ocjena, radi usklađivanja prijedloga ocjena s ograničenjima iz posebnog zakona.

Državnog službenika koji je ocijenjen ocjenom „zadovoljava“ upućuje se na dodatno stručno osposobljavanje ili se premješta na drugo radno mjesto u istoj razini obrazovanja.

Državnom službeniku koji je ocijenjen ocjenom „ne zadovoljava“ prestaje državna služba po sili zakona, danom dostave odluke o zahtjevu za zaštitu povrijeđenog prava u postupku ocjenjivanja, a ako zahtjev nije podnesen, istekom roka za podnošenje tog zahtjeva.

5. Odgovornost za povrede službene dužnosti

Državni službenici odgovaraju za povredu službene dužnosti ako povjerene poslove ne obavljaju savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržavaju Ustava, zakona i drugih propisa ili pravila o ponašanju za vrijeme službe ili u vezi sa službom.

Uvode se nove teške povrede službene dužnosti, odnosno:

- izrazito nepristojno ili neprimjereno ponašanje u službi ili u vezi sa službom (prijetnje, uporaba prostih i pogrdnih riječi, fizički napad, spolno uznemiravanje...)
- ponašanje suprotno Etičkom kodeksu državnih službenika, koje nanosi štetu ugledu službe
- uništenje, otuđenje ili omogućavanje uvida neovlaštenim osobama u klasificirane podatke
- neovlašteno otkrivanje klasificiranog podatka u vezi s obavljanjem državne službe

Ako je državnom službeniku prestala državna služba nakon pokretanja postupka zbog teške povrede službene dužnosti, Službenički sud nastaviti će vođenje postupka i na osnovi utvrđenog činjeničnog stanja donijeti odluku o odgovornosti za tešku povredu službene dužnosti. Ukoliko Službenički sud utvrdi odgovornost za tešku povredu službene dužnosti, izreći će zabranu prijma u državnu službu na vrijeme od jedne godine. Međutim, ako Službenički sud utvrdi da je počinjena teška povreda službene dužnosti koja ima obilježja korupcije ili otuđenja državne imovine, izreći će zabranu prijma u državnu službu u razdoblju od četiri godine.

Novim Zakonom o državnim službenicima zadržana je mogućnost pokretanja upravnog spora protiv drugostupanjskog rješenja u postupku zbog povrede službene dužnosti. Međutim, ta mogućnost je isključena u slučaju prvog poništavanja prvostupanjskog rješenja i dostave predmeta na ponovno rješavanje prvostupanjskom tijelu.

6. Zaključak

Donošenjem Novog Zakona o državnim službenicima konačno će se pokrenuti prijeko potrebni reformski procesi u sustavu javne uprave koji će donijeti brojne pozitivne učinke. Naime, novi sustav zapošljavanja omogućiti će zapošljavanju najboljih, odnosno najkompetentnijih kandidata, što će pridonijeti unaprjeđenju učinkovitosti državne uprave i povećanju efikasnosti, učinkovitosti i usmjerenosti državne uprave potrebama korisnika. Uvođenjem horizontalne mobilnosti osigurati će se stvaranje transparentnog i ujednačenog sustava internog oglašavanja za sva slobodna radna mjesta u državnim tijelima te mogućnost prijave za bilo koji posao bilo gdje u državnoj službi. U konačnici, novi sustav ocjenjivanja učinkovitosti rada državnih službenika pružiti će jednake mogućnosti za napredovanje svim državnim službenicima pod jednakim uvjetima.