

Materijalna prava zaposlenika u okviru projekata i programa – slučaj Programa „Zaželi“

Gordana Muraja*

Analiza propisa u primjeni pokazuje da su mnoga pitanja ostvarivanja materijalnih prava zaposlenika za rad na raznim projektima i programima otvorena. U članku se analizira ova problematika, a kao primjer je uzet slučaj zaposlenika na radu u okviru programa „Zaželi“.

1. Zaželi – program zapošljavanja žena

Osnovni koncept Programa „Zaželi“ (dalje u tekstu: Program), koji se provodi u okviru Operativnog programa Europskog socijalnog fonda (dalje u tekstu ESF) „Učinkoviti ljudski potencijali“, može se svesti na sljedeći opis: prijavitelji se natječu za sredstva iz kojih se financira tzv. „projektno“ zapošljavanje određenog broja teže zapošljivih žena, koje u razdoblju u kojem je taj rad financiran iz projekta pružaju socijalne usluge u zajednici.

Budući da je u okviru Programa ostvareno više poziva nezahvalno je davati univerzalne odgovore jer se uvjeti u različitim pozivima mogu i razlikovati. Iako je rok za prijavu na ovaj poziv istekao, ovaj članak polazi od Uputa za prijavitelje i Poziva na dostavu projektnih prijedloga „Zaželi – prevencija institucionalizacije“, ref. broj SF.3.4.11.01. objavljenima na mrežnim stranicama eufondovi.gov.hr.

2. Primjena kolektivnog ugovora?

Korisnik navodi da je u tijeku provedba projekta u okviru Programa radi čijeg su ostvarenja zaposlene radnice za pomoć u kući. Radnica traži ostvarivanje prava na novčanu pomoć zbog smrti supružnika, a koje pravo službenicima i namještenicima jamči Temeljni kolektivni ugovor za službenike i zaposlenike u javnim službama (Narodne Novine, broj 29/24., dalje u tekstu TKU). Korisnik ukazuje da su sva materijalna prava na koja radnica ima pravo navedena u projektu iz kojeg se taj rad financira, a u skladu s time i u ugovoru o radu. Osim toga navodi da sam ugovor upućuje na pravne izvore koji će se na Ugovor primijeniti, a među njima nema i Temelnog kolektivnog ugovora. Postavlja se pitanje: ima li radnica zaposlena na ovom projektu pravo na materijalna davanja i primitke utvrđene Temeljnim kolektivnim ugovorom?

3. Prihvatljivi prijavitelji Programa „Zaželi“

Prihvatljivi prijavitelji Programa podijeljeni su u tri skupine. Točka 2.6.1. Programa navodi 1. jedinice lokalne i

područne (regionalne) samouprave, 2. neprofitne organizacije koje imaju predviđeno djelovanje vezano uz obavljanje socijalne djelatnosti, i 3. ustanove koja imaju registriranu djelatnost pružanja usluga starijim osobama i/ili osobama s invaliditetom.

Iz popisa prihvatljivih prijavitelja vidljivo je da kod provedbe odobrenog projekta radnica¹ može biti zaposlena u jedinici lokalne i područne samouprave (dalje: JLS), u neprofitnoj organizaciji ili u ustanovi. Radi se o pravnim osobama koje se razlikuju po ustrojstvu i čije osnivanje i rad uređuju različiti propisi. Iako se na sve radnike kao opći propis primjenjuje Zakon o radu (NN, br. 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, odluke USUD NN 046/23. i 64/23., dalje u tekstu ZR), službenički radni odnosi uređeni su posebnim zakonima. Neprofitne organizacije radne odnose autonomno uređuju, a osim ZR-a u području radnih odnosa ih ne veže nijedan poseban propis. U ustanovama koje obavlja javnu službu u primjeni je već spomenuti TKU, a pritom još svaki poslodavac može donijeti i Pravilnik o radu kojim se također uređuju pitanja iz radnih odnosa.

Upravo ta razlika u ustrojstvu, ali i u propisima i aktima u primjeni u velikoj mjeri utječe na prava radnika iz radnog odnosa.

4. Radno-pravna pravila Projekta „Zaželi“

Projekt „Zaželi“ tj. spomenute Upute za prijavitelje ne sadrže pravila za radni odnos radnica zaposlenih za rad na Projektu, iako je i njihovo zapošljavanje jedan od ciljeva projekta. U dijelu koji uređuje prihvatljivost troškova navodi se da se ostvareni mjesečni rezultat potvrđuje temeljem ugovora o radu između Korisnika/partnera i pružatelja usluge uz uvjete zaposlenja na puno radno vrijeme za poslove pružanja usluge potpore i podrške za najmanje 6 pripadnika ciljne skupine.

No, to je sve. Neizrečena predmnijeva je da odgovor na pitanje kako zaposliti radnice i koja prava radnici u radnom odnosu imaju daje važeće zakonodavstvo, te da se o

* Mag. iur. Gordana Muraja, odvjetnik, Odvjetnički ured MURAJA, odvjetnik.muraja.com

¹ Svi izrazi u ženskom ili muškom rodu na jednak način obuhvaćaju ženski i muški rod.

ispunjavanju propisanih uvjeta koje kao poslodavac mora ispuniti prema radnici treba pobrinuti prijavitelj, odnosno korisnik sredstava.

5. Kad Projekt provodi jedinica lokalne samouprave

Osim ZR-a radne odnose u jedinicama lokalne samouprave uređuje i poseban propis, konkretno Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj samoupravi (NN, br. 86/08, 61/11, 04/18 i 112/19., dalje u tekstu ZSSN). Ovim je Zakonom predviđena mogućnost zapošljavanja u okviru projekta, pa članak 28. stavak 3. utvrđuje da se za potrebe rada na aktivnostima vezanim uz upravljanje projektom koji se financira iz fondova ili programa EU osoba može primiti u službu, ali kaže taj isti članak, izričito: *Osobe koje se zapošljavaju na ostalim projektnim aktivnostima ne smatraju se službenicima i namještenicima lokalne jedinice te se na njih primjenjuju opći propisi o radu.*

Time je za odgovor na pitanje o pravima i obvezama radnika zaposlenog radi provedbe projekata koje financira EU poseban zakon osigurao podlogu: svakako je u primjeni ZR, između ostaloga i zato što se njegova primjena ne može isključiti jer je ZR prisilni propis. No, ako radnika koji radi na projektu na temelju izričite zakonske odredbe ne smatraju službenikom i namještenikom, jasno je da se na njega ne primjenjuje ni ZSSN, a iz toga slijedi da se na njega ne primjenjuju ni kolektivni ugovori / opći akti radnog prava važeći kod poslodavca.

Upravo na pravnu podlogu koju pruža ZSSN ukazala je i sudska praksa, primjerice odluka Upravnog suda u Rijeci, u predmetu u kojem je odlučivao upravo o takvom zahtjevu radnice, a koji se u odluci² 12 Usl-1499/2020-7 od 26. svibnja 2021. poziva na članak 28. stavak 3. ZSSN, a onda navodi:

7.1. Sukladno odredbi članka 5. stavku 1. Zakona o službenicima o prijmu u službu, rasporedu na radno mjesto te o drugim pravima i obvezama službenika kao i o prestanku službe odlučuje se rješenjem.

8. Suprotno navodima tužiteljice razvidno je da tužiteljica ne ulazi u krug osoba normiran člankom 5. stavkom 1. Zakona o službenicima prema kojem se o prijmu u službu, rasporedu na radno mjesto te o drugim pravima i obvezama odlučuje rješenjem. Stoga imajući u vidu odredbe članka 5. stavka 1. i članka 28. stavka 3. Zakona o službenicima tužiteljica se ne smatra službenikom ili namještenikom lokalne samouprave, već zaposlenikom u okviru Programa Zaželi bolji Donji Lapac koji je financiran sredstvima iz fondova Europske unije.

8.3. Dakle, početak rada tužiteljice, kao i njezina prava i obveze regulirani su Ugovorom o radu sklopljenom između tužiteljice i tuženika. Stoga bilo kakvo drugačije tumačenje nema pravno uporište u mjerodavnim odredbama Zakona o službenicima koji jasno i nedvosmisleno propisuje da se osobe zaposlene na ostalim

projektnim aktivnostima, uključujući i tužiteljicu, ne smatraju službenicima i namještenicima lokalne jedinice pa se na njih primjenjuju opći propisi o radu.

6. Kad Projekt provodi neprofitna organizacija

Neprofitna organizacija je u situaciji kao i svaki drugi poslodavac koji zapošljava: obvezuje je ZR i ugovor o radu koji je s radnikom zaključen, a ako ima više od 20 zaposlenih onda i pravilnik o radu kao opći akti koji je poslodavac u obvezi donijeti.

Otvara se zanimljivo pitanje o obvezi neprofitne organizacije na donošenje pravilnika o radu, u skladu s člankom 90.b. Zakona o radu. Ovaj članak ZR-a za situaciju u kojoj osnove i mjerila za isplatu plaće nisu uređena kolektivnim ugovorom, poslodavcu koji zapošljava najmanje 20 radnika nameće dužnost uređenja osnova i mjerila za isplatu plaće pravilnikom o radu. Neprofitne organizacije koji put mogu imati i mali broj stalno zaposlenih, a provoditi Projekt. Kada u okviru Projekta zakluče ugovor o radu na određeno vrijeme i pritom ispune uvjet, odnosno u nekom trenutku za trajanja provedbe Projekta imaju više od 20 zaposlenih radnika, jesu li kao poslodavac i obveznik primjene ZR-a u obvezi osnove i mjerila za isplatu plaće urediti pravilnikom o radu? ZR ne propisuje iznimke, a nema drugog propisa koji to čini pa slijedi da bi, po slovu zakona, neprofitne organizacije trebale donijeti pravilnik o radu ako u bilo kojem trenutku zapošljavaju više od 20 radnika.

7. Kad Projekt provodi ustanova

Ustanove se osnivaju za obavljanje djelatnosti za koje je zakonom određeno da se obavljaju kao javna služba. Djelatnosti koje se obavljaju kao javna služba uređuju posebni zakoni, pa su oni vrlo često i izvor radnog prava. Kad su u pitanju radni odnosi svaka je ustanova obveznik primjene Zakona o radu, a pojedine teme iz radnih odnosa uređuju i posebni propisi koji uređuju djelatnost koju ustanova obavlja. Radni odnosi u javnim službama uređeni su i kolektivnim ugovorima, kojima reprezentativni sindikati javnih službi i Vlada Republike Hrvatske ugovaraju uvjete i materijalna prava koja će Republika Hrvatska osigurati službenicima i zaposlenicima kojima je poslodavac. Za sve javne službe u primjeni je Temeljni kolektivni ugovor za službenike i zaposlenike u javnim službama.

U konkretnom slučaju i s obzirom na konkretan Projekt, među prihvatljivim prijaviteljima mogla se naći samo ustanova koja ima registriranu djelatnost pružanja usluga starijim osobama i/ili osobama s invaliditetom. Zakon o socijalnoj skrbi u članku 17. stavku 2. utvrđuje da djelatnost socijalne skrbi obavljaju ustanove socijalne skrbi kao javnu službu.

8. Mora li ugovor o radu upućivati na primjenu TKU

Ustanova koja provodi Projekt je, dakle, podnijela prijavu na jedan od otvorenih poziva, sredstva su osigurana. S radnicima koje će raditi na projektu zaključen je ugovor o radu, koji ne upućuje na primjenu TKU, nego je u odgovarajućem članku ugovora navedeno: „Na sva prava

² Odluka je dostupna na Portalu sudske prakse, prema stanju na dan 20.11.2024.

i obveze iz radnog odnosa koje nisu regulirane ovim Ugovorom, primjenjivat će se odredbe važećeg Zakona o radu, drugih pozitivnih propisa Republike Hrvatske i općih akata poslodavca.“

Bez obzira što nije izričito naveden u samom ugovoru, na primjenu TKU poslodavca obvezuje ZR koji člankom 8. propisuje da su u radnom odnosu *poslodavac i radnik dužni pridržavati se odredbi ZR-a i drugih zakona, međunarodnih ugovora koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i objavljeni, a koji su na snazi, drugih propisa, kolektivnih ugovora i pravilnika o radu.*

ZR je naveden u ugovoru o radu kao izvor, a ZR obvezuje poslodavca na primjenu kolektivnog ugovora koji je kod njega na snazi. A kod poslodavca je na snazi Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama koji radnicima jamči i određena materijalna prava. Time je krug zatvoren.

Vidljivo je da se na sve radne odnose koje ustanova uspostavlja sa službenicima i zaposlenicima TKU primjenjuje i kad nije izričito ugovoren, odnosno da to što nije izričito ugovoren nema značaja za radni odnos između poslodavca i radnika.

Pritom je TKU i opći akt koji obvezuje poslodavca, a citirana odredba ugovora o radu u konkretnom slučaju upućuje na primjenu *općih akata poslodavca* pa se u konkretnom slučaju može reći i da je po toj osnovi ugovorena njegova primjena.

Osim materijalnih prava radnika TKU razrađuje i pojedine institute za koje ZR samo općenito navodi da radnik na njih ima pravo. Samo primjerice, pravo radnika na plaćeni dopust za osobne potrebe. ZR je čak i dosta detaljan u uređenju plaćenog dopusta, ali ipak ne uređuje pitanje na koliko dana i u kojem slučaju radnik ima pravo, kao što se razrađuje općim aktima radnog prava. Da bi radnik uopće mogao ostvariti pojedina prava, moraju postojati mjerila koja uređuju i na koliko dana plaćenog dopusta za koji slučaj radnik ima pravo, pa odredbe Zakona o radu u takvom slučaju jednostavno nisu dovoljne, a slično bi se moglo reći i za druga prava iz rada.

9. Može li se primjena TKU izrijekom isključiti?

Kad bi bilo dopušteno isključiti primjenu TKU, prema načelima prava, to bi moralo biti učinjeno izričitom odredbom pojedinačnog ugovora o radu. No kad bi to bio slučaj, a da za to nema jasne podloge u zakonu, takvo uređenje ne bi bilo u skladu s osnovnim načelima radnog prava koja svoj izraz imaju u različitim odredbama ZR-a, a koja poslodavcu nalažu da se prema svakom radniku treba odnositi u skladu s unaprijed utvrđenim pravilima, i koja mu zabranjuju svaki oblik diskriminacije.

Činjenica da su sredstva potrebna za isplatu plaće radnika osigurana kroz projektno financiranje i to *samo* u visini bruto II minimalne plaće ne može biti razlog da se radnici uskrate prava koja je stekla zaključivanjem ugovora o radu s određenim poslodavcem, a koja u okviru projekta možda i nisu financirana – jer ona nisu jasno i izričito isključena.

Kao što je vidljivo iz rješenja koje sadrži ZSSN, opisanih u dijelu 5. ovog članka, uskraćivanje prava mora imati jasnu podlogu u zakonu.

10. Zaključno – mogući koraci prema rješenju izazova

Kako je u članku prikazano, provedba Programa “Zaželi” otvorila je izazove kad se radi o ostvarivanju prava iz rada radnica zaposlenih na projektu kod korisnika koji je ustanova socijalne skrbi.

Najbolje rješenje bi bilo da se Zakon o socijalnoj skrbi dopuni odredbom kakvu sadrži članak 28. stavak 3. ZSSN. Međutim, to podrazumijeva cijeli zakonodavni postupak koji traje više mjeseci, a za početak traži spoznaju da zaista postoje pitanja koja bi trebalo normirati.

No, dok se propis ne promijeni, preostaje najbolje što se može učiniti. Bilo bi, u teoriji, moguće da prijavitelj, istovremeno s prijavom za sredstva za potrebe ostvarivanja projekta, osmisli poseban skup pravila kojima će jasno urediti radni odnos zaposlenih radnika koji se financiraju projektnim sredstvima te da ih izrazi u općem aktu ili u dijelu postojećeg pravilnika o radu koji se specifično odnosi na radne odnose radnika zaposlenih u okviru projekta.

Takvom načinu i dalje će nedostajati zakonska podloga, a mogle bi se pronaći i druge mane. Međutim, i bez zakonske podloge, situacija bi za poslodavca bila puno bolja ako bi prava zaposlenih radnica procjenjivao u skladu s posebnom odlukom donesenom sa specifičnim ciljem uređenja radnog odnosa u okviru projekta u provedbi, a na koju izričito upućuje ugovor o radu. Pritom svakako valja osigurati da se svaka radnica s kojom poslodavac zaključuje ugovor o radu na određeno vrijeme za rad na Projektu s aktom koji uređuje njen radni odnos upozna prije zaključivanja ugovora o radu.

Potreba za time je tim veća jer nije moguće pronaći da Program “Zaželi” sadrži odredbe kojima bi se uplitao u prava iz rada koja ostvaruju zaposlenici čiji se rad financira iz projektnih sredstava, što je i razumljivo budući da u različitim djelatnostima postoje različite obveze korisnika prema radniku. To je ujedno razlog zbog kojeg to neće biti moguće očekivati ni ubuduće. Zbog toga se kao najbolja moguća zamjena zakonodavnom rješenju nameće uređenje radnog odnosa radnika na projektu općim aktima radnog prava.

IMATE
PITANJE?



pitajcentar@tim4pin.hr