

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Trg svetog Marka 4

10000 Zagreb

Podnositelj: Damir Mikolji, OIB , državljaniin Republike Hrvatske, prebivalište, Zagreb

Predmet: Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom i zakonom

PRIJEDLOG

za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom i zakonom

Podnositelj na temelju članka 125. stavka 1. alineje 2. i članka 126. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.; u nastavku teksta: Ustav) te članka 38. stavka 1. u vezi s člancima 39., 40. i 43. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u nastavku teksta: Ustavni zakon) podnosi

PRIJEDLOG

za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članka 12. stavka 5. Uredbe o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u javnim službama („Narodne novine“, broj 22/24.; u nastavku teksta: Uredba za javne službe), (Prilog br. 1), u dijelu u kojem se za radno mjesto razvrstano pod rednim brojem 12.5.25. (Tajnik školske ustanove 1) utvrđuju platni razred 8. i koeficijent za obračun plaće 2,01, te za radno mjesto razvrstano pod rednim brojem 12.5.32. (Tajnik školske ustanove 2) platni razred 5. i koeficijent za obračun plaće 1,77, s Ustavom i Zakonom o plaćama u državnoj službi i javnim službama („Narodne novine“, broj 155/23.; u nastavku teksta: ZoP), (Prilog br. 2)

I. PODACI O PODNOSITELJU

Podnositelj je Damir Mikolji, OIB, državljaniin Republike Hrvatske, s prebivalištem na adresi Zagreb. Zaposlen je kao tajnik školske ustanove u XV. gimnaziji u Zagrebu.

Sukladno članku 38. stavku 1. Ustavnog zakona, svaka fizička i pravna osoba ima pravo predložiti pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.

Ustavni zakon za podnošenje takvog prijedloga ne propisuje obvezu dokazivanja posebnog pravnog interesa.

II. OZNAKA ODREDBA ČIJA SE SUGLASNOST OSPORAVA

Podnositelj osporava suglasnost s Ustavom i zakonom dijela članka 12. stavka 5. Uredbe za javne službe, i to u dijelu u kojem se za radno mjesto razvrstano pod rednim brojem 12.5.25. (Tajnik školske ustanove 1) utvrđuju platni razred i koeficijent za obračun plaće, te za radno mjesto razvrstano pod rednim brojem 12.5.32. (Tajnik školske ustanove 2) platni razred i koeficijent za obračun plaće, kako slijedi:

radno mjesto pod rednim brojem 12.5.25. – Tajnik školske ustanove 1 – platni razred 8. – koeficijent za obračun plaće 2,01;

radno mjesto pod rednim brojem 12.5.32. – Tajnik školske ustanove 2 – platni razred 5. – koeficijent za obračun plaće 1,77.

Radi cjelovitog razumijevanja predmeta podnositelj napominje da Uredba za javne službe u članku 10. stavku 1., za radno mjesto razvrstano pod rednim brojem 10.1.6., propisuje općenitiji naziv radnog mjesta „Tajnik ustanove” s platnim razredom 9. i koeficijentom za obračun plaće 2,35, na koji se prevodi radno mjesto tajnika u ostalim javnim ustanovama izvan sustava osnovnog i srednjeg odgoja i obrazovanja.

III. ODREDBE USTAVA I ZAKONA ZA KOJE SE TVRDI DA SU POVRIJEĐENE

1. Odredbe Ustava Republike Hrvatske

Podnositelj tvrdi da su osporene odredbe nesuglasne sa sljedećim odredbama Ustava:

„Članak 3. (...) socijalna pravda (...) i vladavina prava (...) najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.”

„Članak 5. stavak 1. U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.”

„Članak 14. stavak 2. Svi su pred zakonom jednaki.”

Nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje u ovom predmetu temelji se na članku 125. stavku 1. alineji 2. Ustava, prema kojem Ustavni sud „odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom”, a ovlast za ukidanje ili poništavanje drugog propisa odnosno pojedinih njegovih odredaba na članku 126. stavku 2. Ustava.

2. Odredbe Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama

Uredba za javne službe donesena je na temelju članka 14. stavka 4. ZoP-a. Podnositelj tvrdi da su osporene odredbe nesuglasne sa sljedećim odredbama ZoP-a:

„Članak 6. stavak 1. Službenicima i namještenicima isplaćuje se jednaka plaća za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti.”

„Članak 9. stavak 1. Radna mjesta u državnoj službi i javnim službama vrednuju se primjenom standardnih mjerila za vrednovanje i klasifikaciju radnih mjesta propisanih ovim Zakonom.“ (stavak 2. propisuje šest standardnih mjerila: kompetencije; složenost; odgovornost i utjecaj na donošenje odluka; suradnja i komunikacija; upravljanje; posebni uvjeti rada).

„Članak 14. stavak 1. Koeficijenti za obračun plaće radnih mjesta u državnoj službi i javnim službama utvrđuju se na temelju provedenog vrednovanja radnih mjesta primjenom standardnih mjerila za vrednovanje i klasifikaciju radnih mjesta propisanih ovim Zakonom.“

„Članak 14. stavak 4. Nazive radnih mjesta, uvjete za raspored, klasifikaciju radnih mjesta i pripadajući platni razred te koeficijente za obračun plaće u javnim službama utvrđuje Vlada uredbom na prijedlog tijela državne uprave nadležnog za rad, uz prethodno mišljenje Vijeća za praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama.“

„Članak 14. stavak 5. Tijelo državne uprave nadležno za rad daje prijedlog iz stavka 4. ovoga članka na temelju obrazloženog zahtjeva tijela državne uprave u čije upravno područje pripadaju poslovi pojedine javne službe odnosno tijela koje je bilo stručni nositelj izrade posebnog propisa kojim je pojedina javna služba osnovana.“

„Članak 27. stavak 1. Radna mjesta službenika i namještenika razvrstavaju se u platne razrede na temelju vrednovanja radnih mjesta primjenom standardnih mjerila za vrednovanje i klasifikaciju. (...) stavak 3. Radna mjesta u javnim službama razvrstavaju se u platne razrede uredbom iz članka 14. stavka 4. ovoga Zakona.“

„Članak 34. Pri vrednovanju radnih mjesta u postupku prevođenja radnih mjesta nakon stupanja na snagu ovoga Zakona, osim standardnih mjerila iz članka 9. ovoga Zakona, uzet će se u obzir i dosadašnji koeficijenti složenosti poslova, kao i stalni dodaci na plaću vezani uz radno mjesto odnosno rad u pojedinom državnom tijelu ili javnoj službi.“

Kao potporna zakonska osnova navodi se i načelo transparentnosti plaća iz članka 7. ZoP-a, prema kojem se podaci o elementima za obračun plaće za radna mjesta u javnim službama objavljuju na mrežnim stranicama tijela državne uprave nadležnog za rad.

Uz navedeno, način provedbe zakonske obveze vrednovanja razrađen je Uredbom o načinu primjene standardnih mjerila u postupku vrednovanja i klasifikacije radnih mjesta u državnoj službi i javnim službama („Narodne novine“, broj 22/24.; u nastavku teksta: Uredba o standardnim mjerilima), (Prilog br. 3), osobito njezinim člancima 4. i 5.:

„Članak 4. stavak 1. Radna mjesta vrednuju se u postupku analitičke procjene radnih mjesta. Stavak 2. Analitička procjena radnih mjesta provodi se na temelju podataka o opisu poslova i zadataka koji se obavljaju na radnom mjestu.“

„Članak 5. stavak 2. Vrednovanje radnih mjesta u javnim službama, koje je osnova za klasifikaciju radnih mjesta i razvrstavanje radnih mjesta u platne razrede, provodi tijelo državne uprave nadležno za rad u suradnji s tijelom državne uprave u čije upravno područje pripadaju poslovi pojedine javne službe, odnosno tijelom koje je bilo stručni nositelj izrade posebnog propisa kojim je pojedina javna služba osnovana. Stavak 3. Vrednovanje iz stavaka 1. i 2. ovoga članka provodi se na temelju podataka o poslovima i zadacima radnog mjesta koje dostavljaju državna tijela, odnosno javne službe i drugih dostupnih podataka o radnom mjestu na temelju kojih se može provesti vrednovanje. Stavak 4. Pri prvom vrednovanju radnih mjesta u postupku prevođenja radnih mjesta sukladno zakonu kojim se uređuje sustav plaća u državnoj službi i javnim službama, pored standardnih mjerila iz članka 2. ove Uredbe, uzet će se u obzir i dosadašnji koeficijenti složenosti poslova kao i stalni dodaci na plaću vezani uz radno mjesto odnosno rad u pojedinom državnom tijelu ili javnoj službi.“

IV. RAZLOZI ZBOG KOJIH SE TVRDI DA OSPORENE ODREDBE NISU SUGLASNE S USTAVOM I ZAKONOM

IV.1. Odnos prema dosadašnjoj praksi Ustavnog suda

Podnositelj ne traži od Ustavnog suda da sam ocjenjuje složenost poslova tajnika školske ustanove niti da određuje primjeren koeficijent. Podnositelj tvrdi da osporeni platni razredi i koeficijenti za radna mjesta tajnika školske ustanove 1 i 2 nisu dokazivo rezultat zakonom propisanog postupka vrednovanja radnih mjesta, nego su utvrđeni bez analitičke podloge koju zahtijevaju članci 9., 14. stavci 1., 4. i 5., 27. i 34. ZoP-a u vezi s člancima 4. i 5. Uredbe o standardnim mjerilima, čime je povrijeđen članak 5. stavak 1. Ustava.

Podnositelj je svjestan ustaljenog načelnog stajališta Ustavnog suda, ponovljenog u rješenju broj U-II-3075/2024 od 8. listopada 2024., (Prilog br. 4), koje se odnosi upravo na uredbu za javne službe:

„Načelno, složenost određenih poslova, a pogotovo utvrđivanje naziva pojedinih radnih mjesta nije ustavnopravno pitanje. (...) razlika u plaći sama po sebi nije ustavnopravno pitanje, sve dok se njome ne zadire u ljudska prava i temeljne slobode građana zajamčenih Ustavom.“

Podnositelj ovim prijedlogom ne traži preispitivanje navedenog načelnog stajališta. Ustavni sud može to stajalište u cijelosti zadržati. Podnositelj polazi od kriterija koji je sam Ustavni sud postavio u istom rješenju (točka 7. obrazloženja rješenja U-II-3075/2024): da bi se odstupilo od načelnog stajališta, potrebno je utvrditi da su nastupile: „*okolnosti supstancijalno različite*“ od onih koje su postojale u ranijim predmetima.

U ranijim predmetima Ustavni sud je polazio od pretpostavke da je prijedlog osporene uredbe izrađen kao sustavno rješenje nadležnog i kapacitiranog tijela državne uprave, uz uvažavanje mišljenja Vijeća i sindikata, te da ga je Vlada prihvatila. U rješenju broj U-II-3075/2024 (točka 8. obrazloženja) Ustavni sud je tu pretpostavku izrijeckom istaknuo, navodeći da je nadležno tijelo „*uz uvažavanje mišljenja Vijeća za praćenje i unaprjeđenje*

sustava plaća (...) izradilo sustavno rješenje i pretočilo ga u prijedlog osporene Uredbe, koji je Vlada prihvatila". Upravo zato je u ovom predmetu odlučno pitanje postoji li za osporeni dio Uredbe za javne službe (kojim se za radna mjesta tajnika školske ustanove 1 i 2 utvrđuju platni razred i koeficijent) dokumentirana analitička podloga koja bi potvrdila da je on doista dio takvog sustavnog rješenja.

Ovaj se predmet od svih ranijih razlikuje jer podnositelj ne osporava rezultat vrednovanja kao takav, nego dokazuje izostanak zakonom propisane analitičke podloge za konkretne osporene odredbe. Ako platni razred i koeficijent nisu rezultat postupka vrednovanja iz članka 9. i 14. stavka 1. ZoP-a, tada se ne radi o pitanju svrsishodnosti javne politike plaća, nego o pitanju zakonitosti provedbenog propisa iz članka 5. Ustava. Ujedno valja istaknuti da svi raniji predmeti pred Ustavnim sudom, koji su se odnosili na uredbe iz 2001. i 2013. godine, počivaju na ranijem zakonskom režimu (Zakon o plaćama u javnim službama, „Narodne novine“, broj 27/01.), koji nije propisivao obvezu vrednovanja primjenom standardnih mjerila — pa argumenti utemeljeni na člancima 9., 14. stavku 1., 27. i 34. ZoP-a nisu mogli biti istaknuti ni u jednom ranijem postupku.

IV.2. Izostanak analitičke procjene radnih mjesta (članci 9. i 14. stavak 1. ZoP-a)

Osporeni dio Uredbe za javne službe nije nezakonit zato što podnositelj smatra da je koeficijent prenizak, nego zato što iz dostupne dokumentacije ne proizlazi da su platni razred i koeficijent za radna mjesta tajnika školske ustanove 1 i 2 utvrđeni na temelju provedene analitičke procjene radnih mjesta, iako članci 9., 14. stavak 1., 27. i 34. ZoP-a, u vezi s člancima 4. i 5. Uredbe o standardnim mjerilima, upravo takvo vrednovanje propisuju kao pretpostavku razvrstavanja u platni razred i određivanja koeficijenta.

Članak 14. stavak 1. ZoP-a propisuje da se koeficijenti za obračun plaće utvrđuju „*na temelju provedenog vrednovanja radnih mjesta primjenom standardnih mjerila*“, a članak 27. stavak 1. da se i platni razredi utvrđuju na temelju takvog vrednovanja. Članak 4. Uredbe o standardnim mjerilima propisuje da se to vrednovanje provodi „*u postupku analitičke procjene radnih mjesta*“ te „*na temelju podataka o opisu poslova i zadataka koji se obavljaju na radnom mjestu*“, a članak 5. uređuje tko provodi vrednovanje i na temelju kojih podataka. Provedba analitičke procjene stoga nije fakultativna metoda, već zakonom propisana sadržajna pretpostavka utvrđivanja platnog razreda i koeficijenta.

Analitička procjena radnih mjesta tajnika školske ustanove nije predočena niti pronađena kod nadležnih tijela, premda bi, ako postoji, morala biti dio spisa donošenja osporenog dijela Uredbe. To proizlazi iz triju akata tijela javne vlasti, koji čine sastavni dio priloga:

– Rješenjem Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, KLASA UP/I-008-02/24-02/10, URBROJ 524-02-01-02/2-24-2 od 11. ožujka 2024. (Prilog br. 5), to je ministarstvo u obrazloženju navelo: „*Nakon zaprimanja predmetnog zahtjeva utvrđeno je da ovo Ministarstvo ne raspolaze analitičkom procjenom navedenih radnih mjesta.*“

– Aktom Vlade Republike Hrvatske, KLASA 008-01/24-07/12, URBROJ 50302-02/28-24-2 od 25. ožujka 2024. (Prilog br. 6), Vlada Republike Hrvatske ustupila je zahtjev Ministarstvu znanosti, obrazovanja i mladih kao stručno nadležnom tijelu.

– Rješenjem Ministarstva znanosti, obrazovanja i mladih, KLASA UP/I-004-01/24-01/00014, URBROJ 533-01-24-0001 od 27. svibnja 2024. (Prilog br. 7), istaknuto je: „Slijedom navedenog, a uzimajući u obzir da ovo tijelo javne vlasti ne posjeduje zatraženu informaciju te nema saznanja gdje se ta informacija nalazi (...) riješeno je kao u izreci.”

Nijedno od nadležnih tijela koja su prema članku 14. stavku 5. ZoP-a i članku 5. Uredbe o standardnim mjerilima morala sudjelovati u izradi prijedloga ili stručne podloge ne raspolaže analitičkom procjenom radnih mjesta tajnika školske ustanove. Ako takva procjena postoji, ona bi morala biti dio spisa donošenja osporenog dijela Uredbe. U protivnom, osporene odredbe ne mogu se smatrati rezultatom postupka vrednovanja propisanog člankom 9. i člankom 14. stavkom 1. ZoP-a, pa nisu u suglasnosti s načelom zakonitosti iz članka 5. stavka 1. Ustava.

IV.3. Izostanak provjerljive primjene članka 34. ZoP-a pri promjeni ranijeg odnosa koeficijenata

Članak 34. ZoP-a u postupku prevođenja radnih mjesta nalaže da se, osim standardnih mjerila iz članka 9., uzmu u obzir i dosadašnji koeficijenti složenosti poslova, a istu obvezu ponavlja i članak 5. stavak 4. Uredbe o standardnim mjerilima. Iz službene tablice prevođenja radnih mjesta, koja je dio materijala sa 287. sjednice Vlade Republike Hrvatske od 22. veljače 2024. (Prilog br. 8), proizlaze sljedeći podaci:

- Tajnik ustanove: dosadašnji koeficijent 1,212 → novi koeficijent **2,35**;
- Tajnik školske ustanove 1 (viša/visoka stručna sprema): dosadašnji koeficijent 1,325 → novi koeficijent **2,01**;
- Tajnik školske ustanove 2 (srednja stručna sprema): dosadašnji koeficijent 0,97 → novi koeficijent **1,77**.

Dok je u dosadašnjem sustavu koeficijent općeg tajnika ustanove (1,212) bio niži od koeficijenta tajnika školske ustanove 1 (1,325) — za 8,53 %, odnosno na razini 91,47 % toga koeficijenta — u novom je sustavu koeficijent tajnika ustanove (2,35) viši od koeficijenta tajnika školske ustanove 1 (2,01) za 16,92 %, odnosno na razini 116,92 % toga koeficijenta. Raniji odnos vrednovanja time je promijenjen u suprotnom smjeru: relativni položaj tajnika ustanove prema tajniku školske ustanove 1 pomaknuo se s 91,47 % na 116,92 %, što čini ukupnu promjenu od 25,44 postotna boda.

Sama promjena ranijeg odnosa koeficijenata ne bi nužno bila nezakonita kada bi bila obrazložena rezultatima analitičkog vrednovanja. Međutim, u situaciji u kojoj nadležna tijela ne raspolažu analitičkom procjenom, a službena tablica prevođenja ne sadržava obrazloženje razloga zbog kojih je raniji odnos koeficijenata promijenjen u suprotnom smjeru, proizlazi da iz dostupne dokumentacije nije provjerljivo da je članak 34. ZoP-a stvarno primijenjen na način koji bi mogao objasniti promjenu ranijeg odnosa koeficijenata. Ako je takva primjena postojala, ona bi morala biti vidljiva u spisu donošenja osporenog dijela Uredbe. Isto vrijedi i za radno mjesto tajnika školske ustanove 2, čiji je dosadašnji koeficijent (0,97) pri prevođenju u novi koeficijent (1,77) jednako tako morao biti uzet u obzir na temelju dokumentiranog vrednovanja.

IV.4. Odstupanje od resornog stajališta o većoj složenosti iz 2019. godine i pitanje jednakosti

Radno mjesto tajnika školske ustanove je od 2019. godine bilo posebno vrednovano, izrijekom zbog veće složenosti poslova, koeficijentom 1,325. To proizlazi iz prijedloga Uredbe s obrazloženjem koji je Ministarstvo znanosti i obrazovanja, kao predlagatelj, uputilo Vladi Republike Hrvatske i koji je Vlada razmatrala na 195. sjednici (točka 12.a) održanoj 5. prosinca 2019. te potom usvojila kao Uredbu o izmjenama i dopunama Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama („Narodne novine”, broj 119/19.) (Prilog br. 9). U obrazloženju je, opisujući poslove tajnika školske ustanove kao normativno-pravne, kadrovske i uredske i povezujući njihovu složenost s propisanim uvjetom da te poslove obavlja osoba završenoga diplomskog studija pravne struke odnosno javne uprave, navedeno:

„Navedenom odredbom jasno je istaknuta veća složenost poslova na radnom mjestu tajnika, ali usprkos navedenom nije mijenjana Uredba o koeficijentima.”

Uredbom iz 2019. godine formalno je priznata veća složenost poslova za tajnika školske ustanove (u odnosu na poslove tajnika ustanove), što je bilo vidljivo iz koeficijenta tajnika školske ustanove 1 (1,325) u odnosu na koeficijent tajnika ustanove (1,212). Podnositelj ne tvrdi da to obrazloženje pravno obvezuje donositelja Uredbe za javne službe u 2024. godini, ali ističe da nije riječ o pukom mišljenju resora, nego o materijalu koji je razmatrala i usvojila Vlada Republike Hrvatske (isto tijelo koje je donijelo i Uredbu za javne službe).

Ako Vlada 2024. od tog stajališta odstupa i radno mjesto tajnika školske ustanove vrednuje niže od općega radnog mjesta tajnika ustanove (2,01 naspram 2,35), takvo odstupanje od vlastitoga ranijeg stajališta moralo bi biti objašnjeno dokumentiranim analitičkim vrednovanjem. Upravo ta podloga, kako je izloženo u dijelu IV.2., nije predočena niti pronađena. Različito normativno postupanje prema radnom mjestu koje je sama Vlada prethodno prepoznala kao složenije, bez dokumentiranog analitičkog razloga, otvara i pitanje jednakosti pred zakonom iz članka 14. stavka 2. Ustava te načela jednake plaće za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti iz članka 6. stavka 1. ZoP-a.

IV.5. Teleološka nesuglasnost s ciljem reforme sustava plaća

Izostanak zakonitog vrednovanja iz dijela IV.2. ovog prijedloga ne predstavlja tek tehnički propust, nego proizvodi rezultat koji odstupa od same svrhe zbog koje je ZoP donesen. Podnositelj ne traži da Ustavni sud sam odredi u koji bi platni razred ili koeficijent radno mjesto tajnika školske ustanove trebalo biti svrstano. Podnositelj ističe da konačni rezultat odstupa od proklamiranog cilja reforme na način koji nije analitički objašnjen, što dodatno potvrđuje da taj rezultat nije plod zakonom propisanog vrednovanja.

Reforma sustava plaća proizašla je iz mjere C2.2 R2 Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.–2026., u kojoj je Vlada Republike Hrvatske odredila ne samo cilj reforme, nego i sredstvo kojim se taj cilj ostvaruje. Cilj je određen kao standardizacija sustava i jednakost plaća za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti, neovisno o segmentu javne uprave:

„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 javne uprave u kojoj je službenik zaposlen (...)” (Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.–2026., mjera C2.2 R2; Prilog br. 10).

Kao sredstvo ostvarenja toga cilja u istom je dokumentu izrijekom utvrđeno vrednovanje radnih mjesta prema unaprijed određenim kriterijima:

„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.”

Time je reforma harmonizaciju plaća izrijekom vezala uz vrednovanje radnih mjesta *„u skladu s utvrđenim kriterijima”*. Ti kriteriji nisu ostali tek programska najava, nego su formalno razrađeni standardnim mjerilima iz članka 9. ZoP-a i Uredbom o standardnim mjerilima. Cilj i sredstvo reforme tako se sastaju u istoj točki: deklarirana harmonizacija plaća trebala je nastati upravo onim vrednovanjem koje za radno mjesto tajnika školske ustanove nije dokumentirano. Izostanak vrednovanja stoga istodobno znači povredu zakonske pretpostavke utvrđivanja koeficijenta (dio IV.2.) i odstupanje od mehanizma kojim je reforma predvidjela ostvarenje proklamiranog cilja.

Ono što je u Nacionalnom planu postavljeno kao cilj i sredstvo reforme, Obrazloženje Konačnog prijedloga ZoP-a (Prilog br. 11) normativno razrađuje u dva koraka: definirajući problem koji se zakonom otklanja i davanjem rješenja. Temeljna problematika razlike u plaćama za ista radna mjesta nije u različitosti samog posla, nego u dodacima na plaću i fragmentaciji propisa: *„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 (...)”*. ZoP je donesen s namjerom da riješi anomaliju razlike u koeficijentu za radna mjesta jednake složenosti.

Donošenjem ZoP-a trebali su se ispuniti sljedeći ciljevi: 1) jednakost plaća na istim radnim mjestima: *„osigurat 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”*. 2) Vrednovanje radnih mjesta standardnim mjerilima — istima koja članak 9. ZoP-a propisuje kao zakonsku osnovu vrednovanja *„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.”* 3) razvrstavanje u platne razrede: *„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.”* 4) Predviđen je i nadzor nad tako uspostavljenim sustavom: *„uvest će se nadzor i praćenje nad sustavom plaća osnivanjem jedinstvenog, međuresornog tijela za nadzor i praćenje sustava plaća”* — tijela čijim se izostankom korektivnog djelovanja u ovom slučaju bavi dio IV.6.

Premda se u Obrazloženju navodi da je koeficijent rezultat prethodno provedenog vrednovanja prema standardnim mjerilima, niži koeficijent za radno mjesto tajnika školske

ustanove nije potkrijepljen dokumentiranim vrednovanjem toga posla. Time se uspostavlja upravo ona razlika „za ista radna mjesta” koju je ZoP trebao ukloniti, a ne proizvesti.

Iz navedenoga proizlazi da je opće radno mjesto „Tajnik ustanove” iz članka 10. stavka 1., pod rednim brojem 10.1.6., funkcionalno najbliža opća usporedna kategorija za pravno-administrativne poslove tajnika u javnim ustanovama, u koju se prema svrsi reforme objedinjuju (okrupnjaju) tajnici javnih ustanova. Izdvajanje radnog mjesta tajnika školske ustanove u zaseban, niže vrednovan razred (koeficijent 2,01 naspram 2,35) odstupa od logike ujednačavanja koju je reforma proklamirala.

Kako je izloženo u dijelu IV.4., radno mjesto tajnika školske ustanove ranije je bilo vrednovano iznad općeg tajnika ustanove (koeficijent 1,325 naspram 1,212), izrijeком zbog veće složenosti poslova. Spoji li se to s načelom jednake plaće za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti, proizlazi da je rad tajnika školske ustanove ranije vrednovan kao jednako ili više složen, pa po logici reforme nije mogao biti niže vrednovan bez dokumentiranog analitičkog razloga koji bi objasnio zašto se odstupa i od ranijeg odnosa koeficijenata i od proklamiranog cilja ujednačavanja plaća za rad jednake vrijednosti. Rezultat iz Uredbe za javne službe (2,01 naspram 2,35) odstupa i od cilja ujednačavanja i od ranijeg stručnog stajališta o većoj složenosti, a dostupna dokumentacija ne sadržava analitičko obrazloženje tog odstupanja. Time izostanak zakonitog vrednovanja iz dijela IV.2. dobiva i teleološku dimenziju: rezultat nije samo nedokaziv kao plod vrednovanja, nego nije objašnjen na način koji bi pokazao njegovu vezu s proklamiranim ciljem reforme, što potvrđuje njegovu nesuglasnost s člankom 5. stavkom 1. Ustava.

IV.6. Izostanak korektivnog djelovanja Vijeća i smanjena transparentnost — kao potporni razlog

Člankom 31. ZoP-a osnovano je Vijeće za praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama (u nastavku teksta: Vijeće), kao tripartitno tijelo čija je svrha praćenje i unaprjeđenje sustava plaća, uključujući uočavanje i otklanjanje anomalija u koeficijentima. Vijeće daje i prethodno mišljenje na prijedlog uredbe iz članka 14. stavka 4. ZoP-a.

Podnositelj je Vijeću formalno prijavio anomaliju u koeficijentu radnog mjesta tajnika školske ustanove, uz potpunu argumentaciju. Vijeće je odgovorilo da je od Ministarstva znanosti, obrazovanja i mladih zatražilo objašnjenje, nakon čega daljnjeg postupanja nije bilo. Radi utvrđenja je li se o prijavljenoj anomaliji uopće raspravljalo, podnositelj je na temelju Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine”, broj 25/13., 85/15. i 69/22.) zatražio uvid u zapisnike sa sjednica Vijeća. Vijeće je uskratilo tu informaciju, zbog čega je podnositelj izjavio žalbu Povjereniku za informiranje. Rješenjem Povjerenice za informiranje, KLASA UP/II-008-07/25-01/474 od 23. listopada 2025. (Prilog br. 12), utvrđen je javni interes za pristup traženim informacijama o radu Vijeća.

Time se pokazuje da je u konkretnom slučaju zakonom predviđeni korektivni mehanizam ostao bez učinka, a podloga o radu Vijeća nije bila transparentno dostupna. Ta je okolnost u

izravnoj napetosti s jednim od proklamiranih ciljeva reforme sustava plaća — povećanjem transparentnosti, čiji je izraz i članak 7. ZoP-a — jer se podnositelj umjesto najavljene veće transparentnosti u svom slučaju susreo sa smanjenom transparentnošću.

Podnositelj ne tvrdi da postupanje Vijeća ili ishod postupka pred Povjerenicom sami po sebi čine Uredbu za javne službe nezakonitom. Ovaj razlog podnositelj ističe kao potporni: on pokazuje da naknadni korektivni mehanizam iz ZoP-a nije otklonio sumnju nastalu zbog izostanka dostupne analitičke procjene, čime se dodatno opravdava potreba da se utvrdi sadržaj spisa donošenja osporenog dijela Uredbe.

IV.7. Zaključno — Ustavni sud ne mora mijenjati svoju praksu

Ustavni sud može zadržati svoje načelno stajalište da sama razlika u plaći i sama ocjena složenosti poslova nisu ustavnopravna pitanja. Ovaj predmet ne zahtijeva od Suda da ocijeni je li koeficijent 2,01 prenizak ili je koeficijent 2,35 previsok. Ovaj predmet zahtijeva odgovor na pitanje je li Vlada pri propisivanju osporenih platnih razreda i koeficijenata postupila unutar zakonskih granica koje su joj postavljene člancima 9., 14. stavcima 1., 4. i 5., 27. i 34. ZoP-a. Ako za osporena radna mjesta ne postoji dokumentirana analitička procjena, a službena tablica prevođenja pokazuje da je raniji odnos vrednovanja promijenjen bez dokumentiranog analitičkog obrazloženja, tada se ne radi o pitanju svrsishodnosti javne politike plaća, nego o pitanju zakonitosti drugog propisa iz članka 5. Ustava.

Podnositelj ne traži da Ustavni sud odredi viši koeficijent niti da sam vrednuje složenost poslova tajnika školske ustanove. Podnositelj traži da Ustavni sud provjeri postoji li za osporeni dio Uredbe dokumentirana analitička procjena i zakonom propisana podloga za promjenu ranijeg odnosa koeficijenata. Ako takva podloga ne postoji u spisu donošenja Uredbe za javne službe, tada osporeni dio Uredbe nije samo nepovoljan za podnositelja, nego je nezakonit kao provedbeni propis donesen bez ispunjenja pretpostavki iz članka 9., 14., 27. i 34. ZoP-a.

V. PRIJEDLOG ODLUKE

Podnositelj je trima aktima nadležnih tijela javne vlasti (Prilozi br. 5, 6 i 7) pokazao da analitička procjena radnih mjesta tajnika školske ustanove nije predočena niti je nadležna tijela posjeduju, time je iscrpio dokaze koji su mu kao predlagatelju dostupni. Budući da je provedeno vrednovanje primjenom standardnih mjerila zakonom propisana pretpostavka utvrđivanja platnog razreda i koeficijenta (članci 9., 14. stavak 1. i 27. ZoP-a u vezi s člancima 4. i 5. Uredbe o standardnim mjerilima), a takva bi procjena — ako postoji — po naravi stvari morala biti sadržana u spisu donošenja kojim raspolaže donositelj propisa, izostanak te procjene iz cjelokupne dostupne dokumentacije vodi zaključku da osporeni dio Uredbe nije utvrđen na zakonom propisani način. Pretpostavka pravilnosti postupanja donositelja, od koje je Ustavni sud pošao u rješenju U-II-3075/2024 (točka 8. obrazloženja), u ovom je predmetu dovedena u pitanje navedenim ispravama nadležnih tijela, pa osporeni dio Uredbe nije suglasan s člankom 5. stavkom 1. Ustava.

Ako Ustavni sud bude smatrao potrebnim otkloniti svaku dvojbu, može na temelju članka 25. stavka 1. i članka 42. stavka 1. Ustavnog zakona od Vlade Republike Hrvatske i drugih

nadležnih tijela pribaviti cjelovit spis donošenja osporenog dijela Uredbe, uključujući svaku analitičku procjenu, bodovnu tablicu, zapisnik, mišljenje ili obrazloženi zahtjev iz članka 14. stavka 5. ZoP-a. Podnositelj s razlogom očekuje da takav spis neće sadržavati propisanu analitičku procjenu radnih mjesta tajnika školske ustanove. Prijedlog izreke koji slijedi ne ovisi o sadržaju eventualnog odgovora donositelja, nego se temelji na već izvedenim dokazima.

Podnositelj napominje da je koeficijent za obračun plaće konstitutivni element obračuna plaće, koja se utvrđuje kao umnožak koeficijenta i osnovice. Neposrednim prestankom važenja osporenih dijelova radna mjesta tajnika školske ustanove ostala bi bez važećeg koeficijenta, zbog čega plaću na tim radnim mjestima ne bi bilo moguće zakonito obračunati niti isplatiti. Time bi nastala pravna praznina koja bi pogodila upravo službenike na tim radnim mjestima. Kako bi se ta praznina izbjegla, podnositelj predlaže da Ustavni sud, na temelju članka 55. stavka 2. Ustavnog zakona, odredi odgodu prestanka važenja ukinutih dijelova u roku dostatnom da Vlada Republike Hrvatske provede zakonom propisani postupak vrednovanja i ponovno utvrdi platni razred i koeficijent.

Na temelju izloženog podnositelj predlaže da Ustavni sud Republike Hrvatske donese sljedeću

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti članka 12. stavka 5. Uredbe o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u javnim službama („Narodne novine”, broj 22/24.) — u dijelu u kojem se za radno mjesto razvrstano pod rednim brojem 12.5.25. (Tajnik školske ustanove 1) utvrđuju platni razred 8. i koeficijent za obračun plaće 2,01, te za radno mjesto razvrstano pod rednim brojem 12.5.32. (Tajnik školske ustanove 2) platni razred 5. i koeficijent za obračun plaće 1,77 — s Ustavom i zakonom, te se taj dio ukida.

II. Ukinuti dio iz točke I. izreke prestaje važiti istekom šest mjeseci od dana objave ove odluke u „Narodnim novinama”.

III. Ova odluka objavit će se u „Narodnim novinama”.

VI. PRILOZI

1. Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u javnim službama i izvadak iz priloga (tablica 8 – prevođenje radnih mjesta), "Narodne novine" 22/2024 od 26. veljače 2024. godine — osporavani akt.
2. Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama ("Narodne novine" 155/23 od 22. prosinca 2023. godine)
3. Preslika Uredbe o načinu primjene standardnih mjerila u postupku vrednovanja i klasifikacije radnih mjesta u državnoj službi i javnim službama ("Narodne novine", broj 22/24. od 26. veljače 2024. godine)
4. Rješenje Ustavnog suda broj U-II-3075/2024 od 8. listopada 2024. godine
5. Rješenje Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, KLASA UP/I-008-02/24-02/10, URBROJ 524-02-01-02/2-24-2 od 11. ožujka 2024.
6. Akt Vlade Republike Hrvatske, KLASA 008-01/24-07/12, URBROJ 50302-02/28-24-2 od 25. ožujka 2024.
7. Rješenje Ministarstva znanosti, obrazovanja i mladih, KLASA UP/I-004-01/24-01/00014, URBROJ 533-01-24-0001 od 27. svibnja 2024.
8. Tablica prevođenja radnih mjesta iz materijala 287. sjednice Vlade Republike Hrvatske od 22. veljače 2024.
9. Obrazloženje Prijedloga uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, 195. sjednica Vlade RH od 5. prosinca 2019. godine
10. Izvod iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.–2026., mjera C2.2 R2 iz srpnja 2021. godine
11. Izvod iz Konačnog prijedloga zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama od 30. studenog 2023. godine
12. Rješenje Povjerenice za informiranje, KLASA UP/II-008-07/25-01/474 od 23. listopada 2025.

U Zagrebu 10. lipnja 2026.