

## ZAKON O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA: LEX IMPERFECTA ILI UČINKOVITA REFORMA?

Prof. dr. sc. Gordana Marčetić\*

Izv. prof. dr. sc. Romea Manojlović Toman\*\*

Izv. prof. dr. sc. Teo Giljević\*\*\*

UDK: 35.081(497.5)

3.081(497.5)

331.101.264.24(497.5)

DOI: 10.3935/zpfz.75.1.1

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: prosinac 2024.

*U siječnju 2024. na snagu je stupio novi Zakon o državnim službenicima. Cilj je ovoga rada ispitati može li novi Zakon modernizirati sustav upravljanja ljudskim potencijalima kakav trenutačno postoji u Hrvatskoj te riješiti neke od postojećih problema koji su istaknuti u Nacionalnom planu razvoja javne uprave za razdoblje 2022. – 2027. i u znanstvenim analizama. U radu se analiziraju pozitivni pomaci i negativna zakonodavna rješenja te skreće pozornost na propuštene prilike. Može se zaključiti da novi Zakon o državnim službenicima uvodi određena pozitivna zakonodavna rješenja, no njihova primjena kasni. S druge se strane pojavljuju i negativne izmjene, dok je u cijelosti propuštena prigoda da se na sustavan, planski i povezan način urede temeljni instituti službeničkog sustava.*

*Ključne riječi: Zakon o državnim službenicima; službenički sustav; upravljanje ljudskim potencijalima; pravna analiza*

---

\* Dr. sc. Gordana Marčetić, profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; gmarceti@pravo.unizg.hr;  
ORCID: [orcid.org/0000-0002-7998-6874](https://orcid.org/0000-0002-7998-6874)

\*\* Dr. sc. Romea Manojlović Toman, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; romea.manojlovic@pravo.unizg.hr;  
ORCID: [orcid.org/0000-0002-0292-0180](https://orcid.org/0000-0002-0292-0180)

\*\*\* Dr. sc. Teo Giljević, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; teo.giljevic@pravo.unizg.hr;  
ORCID: [orcid.org/0000-0002-2948-8973](https://orcid.org/0000-0002-2948-8973)

## 1. UVOD

U prosincu 2023. donesen je novi Zakon o državnim službenicima<sup>1</sup> (dalje: ZDS) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2024. Time je zamijenjen Zakon o državnim službenicima koji je bio na snazi od 2006.<sup>2</sup> (dalje: ZDS 2006), a koji je u 18 godina važenja doživio čak 19 promjena.<sup>3</sup> Novi je ZDS donesen istodobno sa Zakonom o plaćama u državnoj službi i javnim službama<sup>4</sup> (dalje: ZPDSJS) te je trebao predstavljati normativni iskorak u pogledu osuvremenjivanja i modernizacije hrvatskog sustava upravljanja ljudskim potencijalima (dalje: ULJP) te rješavanja dugogodišnjih nagomilanih problema. Do izmjena instituta ZDS-a došlo je i zbog obveza iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. – 2026. (dalje: NPOO)<sup>5</sup> te mogućnosti korištenja dostupnih sredstava što upućuje i na vanjske čimbenike kao ključne u odluci o izmjeni ovog zakona, a ne samo na intrinzične čimbenike poput jačanja profesionalizacije i modernizacije službeničkog sustava.<sup>6</sup>

Cilj je ovog rada ispitati može li novi ZDS modernizirati i unaprijediti hrvatski sustav ULJP-a te riješiti neke od postojećih problema. Kako bi se to ostvarilo, uz primjenu jezične, logične, sistemske i teleološke tehnike pravne interpretacije, vrši se analiza zakonskih odredbi te njihova sistematizacija ovisno o tome mogu li one pridonijeti unaprijeđenju postojećeg sustava ULJP-a ili ne mogu.<sup>7</sup>

U drugome poglavlju daje se uvid u teorijsku definiciju ULJP-a, razvoj ULJP-a u Hrvatskoj te njegove trenutačne probleme. Navode se formalni ciljevi novog Zakona o državnim službenicima te se opisuje postupak njegova donošenja.

---

<sup>1</sup> Narodne novine, br. 155/2023.

<sup>2</sup> Narodne novine, br. 92/2005.

<sup>3</sup> Narodne novine, br. 140/2005, 142/2006, 77/2007, 107/2007, 27/2008, 34/2011, 49/2011, 150/2011, 34/2012, 49/2012, 37/2013, 38/2013, 01/2015, 138/2015, 61/2017, 70/2019, 98/2019 i 141/2022.

<sup>4</sup> Narodne novine, br. 155/2023.

<sup>5</sup> <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Plan%20oporavka%20i%20otpornosti,%20srpanj%202021..pdf> (24. rujna 2024.).

<sup>6</sup> Tijekom posljednja dva desetljeća Europska komisija razvila je ciljani pristup potpori državama članicama u njihovim inicijativama za poboljšanje javne uprave. Ongaro to naziva europskom politikom potpore reformi javne uprave. (V. više Ongaro, E., *The long and winding road towards the EU policy of support to Member States public administration reform: History (2000-2021) and prospects*, Public Policy and Administration, vol. 39, br. 1, 2024., str. 3 – 26).

<sup>7</sup> V. Padjen, J., *Metodologija pravne znanosti: pravo i susjedne discipline*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2015., str. 59 – 60.

U trećem se poglavlju prikazuju instituti novog ZDS-a te analiziraju njihove pozitivne ili negativne konzekvencije. Četvrto poglavlje odgovara na istraživačko pitanje rada o tome može li novi ZDS unaprijediti postojeći sustav ULJP-a odnosno jesu li nove odredbe u službi jačanja i modernizacije službeničkog zakonodavstva. Zadnje poglavlje bavi se zaključnim razmišljanjima i otvara smjer za buduća istraživanja.

## 2. UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA U HRVATSKOJ – DOSADAŠNJI PROBLEMI I FORMALNI CILJEVI NOVOG ZDS-A

Koncepcija upravljanja ljudskim potencijalima počela se razvijati tijekom 1940-ih i 1950-ih godina u školi ljudskih odnosa (*human relations school*) kao kritika klasičnog, mehanicističkog modela organizacije. Njezina šira primjena u privatnom i javnom sektoru započinje početkom 1980-ih u sklopu reformi inspiriranih novim javnim menadžmentom.<sup>8</sup> ULJP zamjenjuje koncepciju tradicionalne personalne funkcije (administracije) te ima drukčiji pristup ljudima i nov način djelovanja. Upravljanje ljudskim potencijalima usmjereno je na podizanje organizacijske sposobnosti i uspješnosti. Karakterizira ga integralan i dugoročan, uglavnom strateški orijentiran, individualiziran i personaliziran, dinamičan i aktivan pristup, te uključenost menadžera za ULJP u djelatnost upravljanja i poslovanja organizacije zajedno s drugim menadžerima. Funkcija ULJP-a u pravilu obavlja poslove zapošljavanja osoblja i njihova razmještanja na pojedina radna mjesta, izgradnje i razvijanja službeničkog sustava (što uključuje analizu poslova, klasifikaciju radnih mjesta, napredovanje i nagrađivanje), motiviranja i ocjenjivanja rada, razvoja, obrazovanja i usavršavanja zaposlenika, i slično.<sup>9</sup>

Službeničkim zakonodavstvom reguliraju se statusna pitanja i rad javnih službenika. Ono štiti javne službenike od politike te omogućava obavljanje njihove specifične uloge u društvu i održavanje profesionalnih standarda s pomoću kojih obavljaju javne poslove.<sup>10</sup> Službenički sustav kao kategorijalni aparat

<sup>8</sup> Koprić, I.; Marčetić, G., *Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje*, Hrvatska javna uprava, vol. 2, br. 1, 2010., str. 25 – 82.

<sup>9</sup> Marčetić, G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2007., str. 82 – 83, 85.

<sup>10</sup> Obuhvat službeničkog zakonodavstva nije u svim zemljama jednak te su tako u pojedinim zemljama njime regulirani svi odnosi vezani uz javnu službu, dok je u drugim zemljama nadopuna službeničkog zakonodavstva. U svim zemljama Europske unije, s iznimkom Češke i Švedske, status državnih službenika reguliran je službeničkim zakonodavstvom te državni službenici imaju različit pravni status od drugih javnih službenika i zaposlenika u privatnom sektoru. Vidi *Ibid.* str. 99;

većim je dijelom reguliran odredbama službeničkog zakonodavstva, ali njegovi izvori izlaze izvan pravnog okvira te se vezuju uz upravnu tradiciju, kulturu i praksu određene zemlje. Razvijeni službenički sustavi sastoje se u pravilu od međusobno povezanih podsustava – klasifikacijskog sustava, platnog sustava i sustava napredovanja, putem kojih se prema određenim kriterijima određuju kategorije za razvrstavanje radnih mjesta ili službenika te način njihova nagrađivanja i napredovanja u službi.<sup>11</sup>

Službenički odnosi u hrvatskoj javnoj upravi nisu uređeni jedinstveno. Sva pitanja važna za ostvarivanje prava i obveza državnih službenika regulirana su ZDS-om. Status lokalnih službenika i namještenika reguliran je Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.<sup>12</sup> ZPDSJS regulira plaće službenika i namještenika u državnoj službi i javnim službama. Određena pitanja od značaja za javne službenike mogu biti regulirana posebnim zakonima, dok se za ostala pitanja primjenjuje Zakon o radu.

Hrvatska je prošla četiri faze u razvoju službeničkog zakonodavstva<sup>13</sup> do 2022. kada je donesen Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje 2022. – 2027.<sup>14</sup> u kojem se navodi da je “upravljanje ljudskim potencijalima na svim razinama, počevši od prvog nadređenog službenika pa do jedinica zaduženih za upravljanje ljudskim potencijalima u tijelu javne uprave, glavna slabost javne uprave” (str. 28). Među glavnim nedostacima postojećeg sustava ULJP-a

---

Koprić, I.; Marčetić, G.; Musa, A.; Đulabić, V.; Lalić Novak, G., *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2021., str. 142 – 143.

<sup>11</sup> Unatoč mnogobrojnim reformama tijekom posljednjih desetljeća koje su promicale liberalizaciju službi od općeg interesa, marketizaciju i regulatornu reformu, one nikada nisu imale odlučujući utjecaj na legitimitet i posebno uređenje državne službe u zemljama Europske unije. Vidi Demmke, C., *Civil Service Adaptation and Reform in the Context of European Governance, (De-)Europeanisation and National Competition*, u: Sommermann, K. P.; Krzywón, A.; Fraenkel-Haeberle, C., (ur.), *The Civil Service in Europe: A Research Companion*, Routledge, London, 2024 (u tisku), [https://www.researchgate.net/publication/374743587Civil\\_Service\\_Adaptation\\_and\\_Reform\\_in\\_the\\_Context\\_of\\_European\\_Governance\\_De\\_Europeanisation\\_and\\_National\\_Competition\\_1](https://www.researchgate.net/publication/374743587Civil_Service_Adaptation_and_Reform_in_the_Context_of_European_Governance_De_Europeanisation_and_National_Competition_1) (1. veljače 2024.).

<sup>12</sup> Narodne novine, br. 86/2008, 61/2011, 4/2018, 96/2018, 112/2019.

<sup>13</sup> V. Giljević, T.; Lopižić, I., *Zapošljavanje u hrvatskoj javnoj službi: što (ni)smo naučili iz europskih iskustava*, u: Marčetić, G.; Vukojić Tomić, T.; Lopižić, I. (ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika: rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2019., str. 52 – 55

<sup>14</sup> Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje 2022. – 2027., Narodne novine, br. 38/2022.

u literaturi se navode politizacija, i to osobito na razini najviših rukovodećih radnih mjesta, nedostatak razrađenog i sistematiziranog sustava obrazovanja i usavršavanja službenika, nepostojanje pravog sustava upravljanja radnim izvršenjem službenika, neodgovarajući sustav napredovanja službenika u kojem ne postoje jasni kriteriji napredovanja i stvaraju se nepotrebna rukovodeća radna mjesta, nepostojanje horizontalne mobilnosti službenika, nepostojanje promicanja u plaći, izostanak testiranja kompetencija prigodom prijma u službu, neobjektivnost i organizacija državnih ispita, nepostojanje razrađenog sustava zadržavanja najboljih ljudi u službi, i drugi.<sup>15</sup>

Kako bi se ovi problemi riješili, 2023. ulazi se u novu fazu razvoja službeničkog sustava i pristupa se donošenju novog ZDS-a. U obrazloženju Konačnog prijedloga zakona<sup>16</sup> navode se neki ciljevi koje bi ZDS trebao ostvariti: a) stvaranje jedinstvene platforme za zapošljavanje i uvođenje centraliziranog postupka zapošljavanja, b) poboljšanje planiranja ljudskih potencijala, c) primjena i izrada kompetencijskih standarda, d) poticanje vertikalne i horizontalne mobilnosti državnih službenika, e) usklađenje sa Zakonom o tajnosti podataka, f) osiguranje uravnotežene rodne zastupljenosti u državnim tijelima, g) uređenje postupka ocjenjivanja državnih službenika i izrada objektivnih i mjerljivih kriterija za ocjenjivanje, h) regulacija prestanka državne službe po sili zakona za službenike kojima se utvrdi krivnja za počinjenje kaznenih djela povezanih s korupcijom.

Međutim, sumnje u mogućnost da novi Zakon zaista postigne sve proklamirane ciljeve pojavile su se već prigodom pripreme samog ZDS-a, kao i za njegova donošenja. Naime, prigodom pripreme prijedloga ZDS-a tadašnje Ministarstvo pravosuđa i uprave<sup>17</sup> nije izradilo stručnu podlogu u kojoj bi se na temelju dokaza i prikupljenih relevantnih podataka analizirali svi učinci različitih instituta postojećeg zakona te u skladu s time napravile smjernice za odabir najboljeg

<sup>15</sup> Koprić, I., *Public administration characteristics and performance in EU28: Croatia*, u: Hammerschmid, G.; Thijs, N. (ur.), *Public administration characteristics and performance in EU28*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/97f87f51-9608-11e8-8bcl-01aa75ed71a1/language-en> (1. lipnja 2024.), str. 116 –124; Marčetić, G.; Manojlović Toman, R.; Lopižić, I., *Reform of Croatian Public Administration: Challenges, Results and Role of the EU*, u: Puljiz, J.; Butković, H. (ur.) *Crisis Era European Integration: Economic, Political and Social Lessons from Croatia*, Routledge, London, 2024., str. 56 – 76; Nacionalni plan razvoja javne uprave, *op. cit.* u bilj. 14, str. 24 – 29.

<sup>16</sup> Konačni prijedlog Zakon o državnim službenicima, [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-11-30/170601/PZ\\_528.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-11-30/170601/PZ_528.pdf) (1. veljače 2024.), str. 69 – 71.

<sup>17</sup> Sada pod nazivom Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (dalje: MPUDT).

rješenja za donošenje novog zakona.<sup>18</sup> U konkretnom slučaju očito je procijenjeno da je riječ o tehničkom propisu pa je ministar imenovao radnu skupinu za izradu ZDS-a koju su činili državni službenici te predstavnici sindikata<sup>19</sup>, bez sudjelovanja stručnjaka izvan državne uprave. Stoga je jasno da prigodom izrade ZDS-a nije u dovoljnoj mjeri korišten koncept regulacije zasnovane na dokazima (*evidence based policymaking*) koji zagovara Europska unija.<sup>20</sup>

Također, trajanje postupka e-savjetovanja umjesto zakonskog roka od 30 dana<sup>21</sup> skraćeno je na 15 dana što je obrazloženo potrebom poštovanja rokova iz NPOO-a.<sup>22</sup> U gotovo istom razdoblju i u jednako kratkom vremenskom roku od svega 15 dana otvoreno je i savjetovanje za Nacrt prijedloga ZPDSJS.<sup>23</sup> Da bi se

---

<sup>18</sup> Prema istraživanju koje je proveo Giljević, MPUDT primjenjuje različite modele u procesu donošenja propisa. U slučaju kada je propis stručan, u njegovu se izradu od samog početka uključuju svi zainteresirani, ne samo tijela državne uprave nego i civilno društvo i akademska zajednica, kako bi mogli te probleme sagledati sa svih strana, dok se u slučaju da je propis tehnički uključuju samo službenici koji rade na tim poslovima. V. Giljević, T., *Utjecaj okoline organizacije na upravnu koordinaciju: Ministarstvo uprave kao studija slučaja*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 15, br. 4, 2015., str. 889 – 890.

<sup>19</sup> Više o voditeljici i članovima radne skupine v. <https://esavjetovanja.gov.hr/Documents/List/24368> (15. veljače 2024.).

<sup>20</sup> Prema ovom pristupu u pripremi zakona treba rabiti različite stručne i znanstvene studije, kao i znanstvene ekspertize, jer one mogu pridonijeti kvalitetnijim propisima, a time i većoj otvorenosti i transparentnosti te jačanju vladavine prava. O regulaciji zasnovanoj na dokazima u hrvatskim propisima V. više Lalić Novak, G.; Giljević, T.; Manojlović Toman, R., (*Never*)mind the Evidence: Evidence-Based Law-Making in Croatian Regulation on Migration, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 21, br. 2, 2021., str. 205 – 224.

<sup>21</sup> Čl. st. 3. Zakona o pravo na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/2013, 85/2015, 69/2022.

<sup>22</sup> Tijela državne uprave imaju svoje tekuće poslove koji su im prioritet u svakodnevnom djelovanju. Analogno Gershamovu zakonu, po kojem novac manje vrijednog metala istiskuje iz prometa vredniji, rutina ima snagu da u praksi istisne nove pothvate. March i Simon govore o “Greshamovu zakonu” planiranja prema kojem svakodnevni rutinski posao istiskuje planiranje. Naime, kad se pojedinac suoči s iznimno programiranim i iznimno neprogramiranim zadacima, ovi prvi (rutinski) preuzimaju primat, čak i kad nema pritiska vremenskog roka. To je dodatan argument da se u sam proces izrade zakona uključi stručna javnost i na taj način pridonese kvalitetnijem zakonu. March, J. G.; Simon, H., *Organizations*, Wiley, New York, 1958., str. 185.

<sup>23</sup> Više o javnom savjetovanju v. Đurman, P., *Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 70, br. 2-3, 2020., str. 417 – 418, 420.

izradio kvalitetan zakon, potrebno je uvesti više pozitivne koordinacije kako bi se zainteresirana javnost, stručnjaci i svi zainteresirani dionici uključili već u samoj fazi definicije prioriteta i načina njihova ostvarenja, što ovdje nije bio slučaj.

Daljnje sumnje u mogućnost postizanja ciljeva pojavile su se potkraj lipnja 2024. kada je Vlada morala po žurnom postupku zatražiti izmjene i dopune ZDS-a jer se zbog kašnjenja u izradi programskog rješenja potrebnog za centralizirano zapošljavanje, osiguranja administrativnih kapaciteta i provedbe edukacije službenika nije uspjelo postići da novi sustav zapošljavanja započne s primjenom u roku, a promijenjene su i odredbe o premještajima i internom oglasu.<sup>24</sup> Potreba za izmjenom ZDS-a po hitnom postupku u razdoblju kraćem od šest mjeseci od njegova stupanja na snagu pokazuje stihijski pristup reformi kao i ishitrenost usvajanja rješenja za koja nije unaprijed provjereno postoje li odgovarajući kapaciteti za njihovu provedbu.

### 3. ANALIZA ZAKONSKIH ODREDBI

#### 3.1. Primjena Zakona i temeljna načela, prava i obveze

ZDS uređuje 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 važna za ostvarivanje prava i obveza državnih službenika i namještenika. Međutim, jedan od najvažnijih elemenata službeničkog sustava – klasifikacijski sustav uopće nije reguliran ZDS-om već ZPDSJS-om i uredbom Vlade, čime se gubi koherentnost ZDS-a kao zakona koji uređuje najvažnije aspekte službeničkog sustava.

Opseg primjene ZDS-a ostaje jednako širok budući da ZDS izričito spominje i namještenike kao predmet zakona, iako se njegove odredbe u pravilu odnose na državne službenike, dok se na namještenike odgovarajuće primjenjuju odredbe ZDS-a o prijemu i prestanku državne službe te pravima, obvezama i odgovornostima državnih službenika, osim odredaba o vježbeničkom stažu i obvezi polaganja državnoga ispita.

Temeljna načela, prava i dužnosti nisu doživjela znatnije promjene u odnosu na raniji zakon. Treba istaknuti pozitivan iskorak u vezi s osiguravanjem

---

<sup>24</sup> Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-06-21/163101/PZ\\_26.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-06-21/163101/PZ_26.pdf) (25. lipnja 2024.), str. 1.



razumne prilagodbe<sup>25</sup> uvjeta za rad državnom službeniku s invaliditetom. Na taj način stvorene su pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti državnih službenika s invaliditetom te je ZDS usklađen s čl. 4. st. 2. Zakona o suzbijanju diskriminacije<sup>26</sup> koji propisuje da će se diskriminacijom smatrati i propust da se osobama s invaliditetom, u skladu s njihovim specifičnim potrebama, omogući pristup radnom mjestu i odgovarajući uvjeti rada. ZDS također uvodi mogućnost da se državnim službenicima koji su roditelji ili posvojitelji djeteta do osme godine života ili djeteta s poteškoćama u razvoju ili su pružatelji skrbi odobri fleksibilno radno vrijeme čime se omogućava postizanje ravnoteže između njihova poslovnog i privatnog života. Odredbe ZDS-a sada detaljnije reguliraju i pitanje rada na izdvojenom mjestu i rada na daljinu koji se može obavljati kao privremen ili povremen (hibridni model rada). To se pitanje posebice aktualiziralo tijekom pandemije bolesti COVID-19, a pokazuje se i kao važan čimbenik jačanja atraktivnosti državne službe i mogućnosti zadržavanja službenika u njoj.

### 3.2. Upravljanje u državnoj službi i kompetencijski model

ZDS uvodi neke novine u sustav upravljanja i odlučivanja u državnoj službi. U pogledu sustava upravljanja vidljivi su pozitivni pomaci. Među najvažnijima je uvođenje kompetencijskog modela kao osnove za “upravljanje ljudskim potencijalima, a osobito pri planiranju zapošljavanja, rasporeda na radno mjesto, napredovanja i utvrđivanja potreba za dodatnom izobrazbom državnih službenika”.<sup>27</sup> Time se u hrvatsku državnu upravu uvodi pristup orijentiran na kompetencije<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Razumna prilagodba znači potrebnu i prikladnu preinaku i podešavanja, koja ne predstavljaju nerazmjerno ili neprimjereno opterećenje, da bi se u pojedinačnom slučaju, gdje je to potrebno osobama s invaliditetom osiguralo uživanje ili korištenje svih ljudskih prava i temeljnih sloboda na ravnopravnoj osnovi s drugima. Čl. 2. t. 4. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 3-61/08.

<sup>26</sup> Narodne novine, br. 85/2008, 112/2012.

<sup>27</sup> Čl. 48. st. 1. ZDS-a.

<sup>28</sup> U temelju ovog pristupa jest oslanjanje na kompetencije kao najboljeg indikatora buduće radne izvedbe službenika. Dok se tradicionalni pristup temelji na formalnom obrazovanju i radnom iskustvu kao glavnim čimbenicima koji se uzimaju u obzir prigodom odabira službenika, pristup utemeljen na kompetencijama naglasak stavlja na ukupnost znanja, vještina, sposobnosti i ponašanja koji su službenicima potrebni kako bi uspješno obavljali zadatke svoga radnog mjesta. Kompetencije, definirane kao znanja, vještine, sposobnosti i ponašanja, postaju temelj procjene prigodom prijma novih službenika, ali i prigodom ocjenjivanja i upravljanja njihovim radnim izvršenjem te donošenja odluka o njihovu napredovanju i usavršavanju,



koje se kategoriziraju na opće, specijalne i rukovodeće. Jedinice za ljudske potencijale dobivaju zadatak da, među ostalim, pripremaju kompetencijski model i izrađuju profile radnih mjesta u državnom tijelu<sup>29</sup>, što moraju raditi u suradnji s rukovodećim državnim službenicima kako bi se osiguralo da za svako radno mjesto bude definirana složenost posla, kvalifikacije te potrebne opće, specijalne i rukovodeće kompetencije.<sup>30</sup> Iako je to iznimno pozitivan iskorak, potrebno je pričekati implementaciju u praksi kako bi se moglo procijeniti hoće li kompetencijski model zaista postati osnova za zapošljavanje, napredovanje i izobrazbu službenika ili će zakonska odredba ostati mrtvo slovo na papiru. Činjenica da je primjena novog sustava zapošljavanja prema kompetencijama morala biti odgođena zbog nedostatnih administrativnih kapaciteta i neprovedene edukacije službenika<sup>31</sup> dovodi u pitanje stvarnu sposobnost prijelaza na novi sustav.

Daljnja pozitivna zakonska rješenja u pogledu upravljanja ljudskim potencijalima odnose se na uvođenje obveze jedinicama za ljudske potencijale da provode analizu radne opterećenosti i pripremaju prijedlog plana zapošljavanja u državnu službu<sup>32</sup> čime se uvodi planski i analitički pristup planiranju ljudskih potencijalima.<sup>33</sup> Ta bi odredba trebala dovesti i do ukidanja Odluke o zabrani novog zapošljavanja službenika u tijelima državne uprave te uredima i drugim stručnim službama Vlade Republike Hrvatske<sup>34</sup> koja je onemogućavala sustavno planiranje ljudskih potencijala, a unatoč kojoj je do zapošljavanja službenika kontinuirano dolazilo. Novim zakonom ispunjava se i obveza osiguranja uravnotežene rodne zastupljenosti u državnim tijelima pa jedinice za upravljanje ljudskim potencijalima dobivaju obvezu izrađivati izvješća i predlagati mjere za osiguranje rodne uravnoteženosti, osobito na rukovodećim mjestima. To je pohvalno kada se uzme u obzir da izvješća pokazuju podzastupljenost žena na najvišim rukovodećim pozicijama.<sup>35</sup> Novina je i da se planom zapošljavanja u

---

Horton, S.; Hondeghem, A.; Farnahm, D., *Competency Management in the Public Sector – European Variations on the Theme*, IOS Press and International Institute of Administrative Science, Amsterdam, 2002., str. 3.

<sup>29</sup> Čl. 41. ZDS-a.

<sup>30</sup> Čl. 48. st. 2. ZDS-a.

<sup>31</sup> *Op. cit.* u bilj. 24, str. 1.

<sup>32</sup> Čl. 41. st. 2. t. 3. ZDS-a.

<sup>33</sup> Marčetić, G., *op. cit.* u bilj. 9, str. 132 – 135.

<sup>34</sup> Narodne novine, br. 35/2022.

<sup>35</sup> Primjerice, u većini zemlja EU-a je 2015. manje od 30 % najviših rukovodećih mjesta bilo popunjeno ženama, Kuperus, H.; Rode, A., *Top Public Managers in Europe. Management and Employment in Central Public Administrations*, EUPAN Report and Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Haag, 2016., str. 73.

državnoj službi utvrđuje popunjenost radnih mjesta u državnom tijelu osoba s invaliditetom i planira zapošljavanje osoba s invaliditetom u skladu s posebnim zakonom. Također je pozitivno što se u tijelima koja imaju manje od 50 zaposlenih poslovi upravljanja i razvoja ljudskim potencijalima mogu povjeriti pojedinom službeniku ili državnom tijelu koje je utvrđeno posebnim propisima, za razliku od ZDS 2006. koji je nadležnost davao tijelu za službeničke odnose.<sup>36</sup> Ovakav pristup omogućuje specijalizaciju za upravljanje ljudskim potencijalima i u manjim tijelima, koja će biti neophodna u uvjetima uvođenja kompetencijskog modela u državnu upravu

Dok se u pogledu sustava upravljanja ljudskim potencijalima mogu vidjeti pozitivni pomaci, sustav odlučivanja o pravima i obvezama državnih službenika doživljava neke negativne promjene. U skladu s novim ZDS-om odlučivanje o produljenju roka za polaganje državnog ispita i napredovanju postaje upravna stvar, no ocjenjivanje prestaje biti upravna stvar.<sup>37</sup> Do donošenja novog ZDS-a o žalbama na ocjenu državnih službenika odlučivao je Odbor za državnu službu, nakon čega se mogao pokrenuti upravni spor. Nejasno je zašto se sada odluka o ocjeni državnih službenika izdvaja iz kategorije upravne stvari, osobito ako se uzme u obzir da je na snagu stupio ZPDSJS koji predviđa dodatak za učinkovitost rada<sup>38</sup>, odnosno ocjena utječe na materijalna prava službenika, što do sada nije bio slučaj, a ocjena "ne zadovoljava" kao i do sada dovodi do prestanka državne službe. Uz to ZPDSJS propisuje i kvote po kojima će samo 5 % službenika moći biti ocjenjeno najvišom ocjenom, a 15 % službenika drugom najvišom (čl. 29.), čime ocjene dodatno dobivaju na važnosti. Dodatni problem jest to što Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje: ZSNLPRS)<sup>39</sup> propisuje da se o ocjeni lokalnih službenika donosi rješenje<sup>40</sup>, što znači da je riječ o upravnoj stvari. Ocjenjivanje lokalnih službenika ostaje upravna stvar i u Prijedlogu Zakona o izmjeni i dopuni ZSNLPRS-a u kojem se, štoviše, predlažu izmjene koje izričito navode da je odlučivanje o ocjenjivanju upravna stvar.<sup>41</sup> Takvo nejednako uređenje dovodi do situacije u kojoj će ocjenjivanje lokalnih i regionalnih službenika biti upravna stvar, o kojoj će u

---

<sup>36</sup> Čl. 39. ZDS 2006.

<sup>37</sup> Čl. 42. st. 1. ZDS-a.

<sup>38</sup> Čl. 19. ZPDSJS-a.

<sup>39</sup> Narodne novine, br. 86/2008, 61/2011, 4/2018, 112/2019.

<sup>40</sup> Čl. 96. st. 2. ZSNLPRS-a.

<sup>41</sup> Čl. 5. Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-sluzbenicima-i-namjestenicima-u-8> (11. rujna 2024.).

konačnici odlučivati upravni sudovi, dok ocjenjivanje državnih službenika nije upravna stvar, iako u mnogo aspekata državni, lokalni i regionalni službenici obavljaju slične poslove. Budući da odlučivanje o ocjenjivanju prema ZDS-u više nije upravna stvar, na sporne slučajeve će se, u skladu s čl. 42. st. 2. ZDS-a, odgovarajuće primjenjivati opći propisi o radu. To znači da protiv odluke o ocjeni službenik ne može pokrenuti postupak pred nadležnim upravnim sudom, već je za to nadležan redoviti, općinski (radni) sud usprkos tomu što ostale sporove vezane za službeničke odnose u pravilu u konačnici rješava upravni sud.

Gledajući podatke o radu Odbora za državnu službu (Tablica 1.) vidljivo je da su žalbe na ocjenjivanje državnih službenika druge po brojnosti među zaprimljenim predmetima. Iz toga proizlazi da će se izuzimanjem ocjenjivanja iz kategorije upravne stvari smanjiti opterećenje Odbora za državnu službu, što je bila namjera predlagača zakona.<sup>42</sup> No, rješenje za smanjenje opterećenja Odbora za državnu službu ne može biti samo mehaničko izuzimanje predmeta iz njegove nadležnosti. Time se mijenja koncepcija službeničkog sustava i nedosljedno otvara put prema "normalizaciji" službeničkih odnosa i njihovu uvrštavanju u režim radnoga prava<sup>43</sup>, što je suprotno sadašnjoj koncepciji ZDS-a koji je proširio primjenu i na namještenike.

---

<sup>42</sup> Ministarstvo pravosuđa i uprave u javnom je savjetovanju o ZDS-u jasno istaknulo da postupak ocjenjivanja mora biti jednostavan i brz kako bi se mogla ostvariti svrha ocjenjivanja te da, s obzirom da rezultat ocjenjivanja utječe na druga prava, zaštita prava koja nije pravodobna, kao i samo ocjenjivanje, gubi smisao. V. <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=24368> (24. lipnja 2024.).

<sup>43</sup> "Normalizacija" javne službe označuje integraciju službeničkog sustava pojedine zemlje u režim radnih odnosa koji vrijedi u privatnom sektoru i teži reduciranju privilegija i različitosti koje se više ne smatraju funkcionalnima. Povezuje se s ugovorima o radu, ukidanjem doživotnih prava i posebnih mirovinskih modela, usmjerenosti na radno izvršenje, zapošljavanjem osoba iz privatnog sektora, itd. Ona predstavlja radikalnu inovaciju u području ULJP-a, osobito za europske države (poput Francuske, Njemačke, Italije i Španjolske) koje su tradicionalno počivale na ideji zaštićene i "nedodirljive" javne službe, Marčetić, G., *op. cit.* u bilj. 9, str. 185 – 187.

Tablica 1: Broj žalbi na rješenje o ocjenama podnesenih Odboru za državnu službu od 2018. do 2023.

| Godina | Broj žalbi na rješenja o ocjenama<br>i postotak u ukupnom broju<br>upravnih predmeta | Ukupan broj zaprimljenih<br>upravnih predmeta u Odboru<br>za državnu službu |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 2018.  | 212 (26,8 %)                                                                         | 791                                                                         |
| 2019.  | 177 (22,9 %)                                                                         | 774                                                                         |
| 2020.  | 145 (16,9 %)                                                                         | 856                                                                         |
| 2021.  | 143 (16,4 %)                                                                         | 874                                                                         |
| 2022.  | 289 (18,9 %)                                                                         | 1531                                                                        |
| 2023.  | 113 (17,6 %)                                                                         | 642                                                                         |

Izvor: Autori<sup>44</sup>

U postojećoj situaciji mogla bi se ponuditi dva rješenja. Prvo rješenje odnosi se na jačanje stručnih i administrativnih kapaciteta Odbora za državnu službu kako bi mu se omogućilo pravodobno odlučivanje. U skladu s čl. 3. Uredbe o ustrojstvu i načinu rada Odbora za državnu službu<sup>45</sup>, Odbor za državnu službu ima 11 članova. Međutim, to ne odgovara stvarnom stanju. Naime, u Izvješću o radu za 2023. navodi se da je u jednom razdoblju Odbor radio u sastavu od samo dvije članice, a od kolovoza u sastavu od devet članova.<sup>46</sup> Također, da samo jedna službenica obavlja administrativne poslove za potrebe Odbora, što je premalo i usporava cjelokupan rad pa je potrebno razmisliti o ustrojavanju stručne službe Odbora. Očito je da ovakav krnji sastav Odbora ne može osigurati pravodobno rješavanje predmeta, no ispravan način za postizanje pravodobnosti nije u smanjenju vrste predmeta, već osiguranju adekvatnog personalnog kapaciteta. S obzirom na moguće povećavanje broja žalbi na ocjene, rješenje za osiguranje pravodobnosti može biti i povećanje broja članova Odbora.

Drugo je moguće rješenje izuzeti Odbor iz odlučivanja o žalbama na ocjene kako bi se osigurala brzina u odlučivanju, ali zadržati odlučivanje o ocjeni u

<sup>44</sup> Godišnja izvješća o radu Odbora za državnu službu dostupna su na <https://mpu.gov.hr/ustrojstvo/uprava-za-sluzbenicki-sustav/drzavna-sluzba/odbor-za-drzavnu-sluzbu/godisnja-izvjescja-o-radu-odbora/24139> (24. lipnja 2024.).

<sup>45</sup> Narodne novine, br. 96/2017.

<sup>46</sup> <https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Odbor%20za%20dr%C5%BE-avnu%20slu%C5%BEbu//Izvjesce%20Odbora%20za%20drzavnu%20sluzbu%20za%202023%20godinu.pdf> (24. lipnja 2024.), str. 5.

kategoriji upravne stvari te omogućiti pokretanje upravnog spora pred nadležnim upravnim sudom.<sup>47</sup>

### 3.3. Radna mjesta u državnoj službi

ZDS u čl. 47. navodi da se nazivi radnih mjesta, uvjeti za raspored, klasifikacija i vrednovanje radnih mjesta uređuju uredbom Vlade<sup>48</sup>, što nesumnjivo predstavlja korak unatrag. Naime, kategorizacija radnih mjesta ključno je pitanje svakog službeničkog sustava jer o njemu poslije ovise platni sustav i sustav napredovanja. ZDS 2006 je detaljnu klasifikaciju prepustio uredbi Vlade, no sadržavao je barem osnovne odredbe o standardnim mjerilima klasifikacije radnih mjesta<sup>49</sup> te podjelu radnih mjesta na rukovodeća, viša i niža radna mjesta državnih službenika.<sup>50</sup> Time je postavio okvir unutar kojeg se uredba mogla kretati. Prepuštanje uređenja sustava klasifikacije radnih mjesta isključivo uredbi Vlade dovodi do mogućnosti da Vlada samostalno, neovisno o zakonodavnom tijelu, mijenja klasifikacijski sustav i utječe na prava, u prvom redu na plaće državnih službenika i namještenika. Ta je mogućnost ublažena propisivanjem standardnih mjerila za vrednovanje i klasifikaciju radnih mjesta u čl. 9. Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama<sup>51</sup>, no ZDS ne upućuje na taj Zakon već navodi samo uredbu Vlade. Uz to, ZPDSJS nije u cijelosti usklađen s odredbama ZDS-a jer se kao jedno od mjerila za vrednovanje i klasifikaciju radnih mjesta navode kompetencije, koje se shvaćaju kao stupanj formalnog obrazovanja, radnog iskustva i posjedovanje potrebnih ispita (državnog ispita,

<sup>47</sup> Tako bi se moglo propisati da se o ocjeni donosi rješenje na koje je moguće uložiti žalbu Povjerenstvu koje se formira unutar svakog tijela državne uprave, a protiv njegova rješenja pokretanje upravnog postupka. Osnivanje Povjerenstva za odlučivanje o prigovorima na ocjene, iako u okviru općeg radnog zakonodavstva, bilo je predviđeno prvim Nacrtom novog Zakona o državnim službenicima (<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=24368> / 24. lipnja 2024.), no u konačnici nije ušlo u zakonski tekst.

<sup>48</sup> Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u državnoj službi, Narodne novine, br. 22/2024, 33/2024.

<sup>49</sup> Radna mjesta klasificirana su sukladno potrebnom stručnom znanju, složenosti poslova, samostalnosti u radu, stupnjem suradnje s drugim državnim tijelima i komunikacijom sa strankama, stupnjem odgovornosti i utjecajem na donošenje odluka (čl. 74. st. 1. ZDS 2006).

<sup>50</sup> Čl. 74. st. 3. ZDS 2006.

<sup>51</sup> Standardna mjerila za vrednovanje i klasifikaciju radnih mjesta su: a) kompetencije, b) složenost, c) odgovornost i utjecaj na donošenje odluka, 4) suradnja i komunikacija, e) upravljanje i f) posebni uvjeti rada (čl. 9. st. 2. ZPDSJS-a).

stručnih ispita, licencija, te dodatnih znanja i vještina) za obavljanje poslova određenog radnog mjesta.<sup>52</sup> S druge strane, ZDS definira kompetencije u širem smislu kao ukupna "znanja, vještine, sposobnosti i odgovarajuća ponašanja državnih službenika potrebna za uspješno obavljanje poslova radnog mjesta".<sup>53</sup> Kompetencije u ZDS-u proizlaze iz kompetencijskog modela koji je temelj za upravljanje ljudskim potencijalima (zapošljavanje, raspored na radno mjesto, napredovanje, itd.)<sup>54</sup>, dok u ZPDSJS-u nedostaje poveznica s kompetencijskim modelom.

ZDS zadržava specifikaciju radnih mjesta rukovodećih državnih službenika koje imenuje Vlada<sup>55</sup> kao i radnih mjesta u kabinetu ministra.<sup>56</sup> Radna mjesta rukovodećih državnih službenika trebala bi biti najviša profesionalna mjesta u državnoj upravi na kojima su zaposleni profesionalci zaduženi za upravljanje upravnim organizacijama (menadžment) u skladu s odlukama političkog vodstva (npr. ministra).<sup>57</sup> U nekim zemljama ta kategorija radnih mjesta čini okosnicu službeničkog sustava, jer je prepoznato da o kvalitetnom vodstvu ovisi uspjeh cijele organizacije.<sup>58</sup> U Hrvatskoj je kategorija radnih mjesta rukovodećih državnih službenika koje imenuje Vlada formalno depolitizirana 2019. kada je predviđeno da ova radna mjesta više ne budu dužnosnička već službenička. Rukovodeće službenike imenovala je Vlada na prijedlog čelnika tijela na razdoblje od četiri godine, ali na temelju javnog natječaja<sup>59</sup>, koji je, međutim,

---

<sup>52</sup> Čl. 9. st. 2. t. 1. ZPDSJS-a.

<sup>53</sup> Čl. 48. st. 4. ZDS-a.

<sup>54</sup> Čl. 48. st. 1. ZDS-a.

<sup>55</sup> Prema čl. 50. ZDS-a tu spadaju radna mjesta zamjenika državnog tajnika središnjeg državnog ureda, glavnog tajnika ministarstva, zamjenika glavnog državnog inspektora, ravnatelja i glavnog inspektora koji upravlja upravnom organizacijom u sastavu ministarstva, zamjenika glavnog ravnatelja državne upravne organizacije, glavnog tajnika državne upravne organizacije, ravnatelja ureda Vlade, predstojnika Ureda potpredsjednika Vlade, te ravnatelja ureda, agencija, direkcija i drugih stručnih službi koje Vlada osniva uredbom.

<sup>56</sup> Čl. 51. ZDS-a.

<sup>57</sup> O važnosti ove kategorije službenika govori znanstveni interes te njezino proučavanje, v. npr. Kuperus, H., Rode, A., *op. cit.* bilj. 35.

<sup>58</sup> Primjerice, Nizozemska je još 1995. stvorila posebnu kategoriju najviših rukovodećih mjesta u državnoj upravi (*Algemene Bestuursdienst*, ABD) kojom upravlja Ured za rukovodeće službenike, te definirala njihove kompetencije i upravljanje njima, v. OECD, *Leadership for a high performing civil service – Towards a senior civil service systems in OECD countries*, OECD Working Papers on Public Governance No. 40, OECD, 2020., str. 36, 38.

<sup>59</sup> Čl. 74.a ZDS 2006.

obuhvaćao samo intervju s ministrom, pa se ne može govoriti o pravoj depolitizaciji. Sadašnji ZDS određuje da se imenovanje te kategorije rukovodećih državnih službenika obavlja ponajprije na temelju internog oglasa, a tek onda javnim natječajem.<sup>60</sup> Imenovanje internim oglasom primjenjivat će se tek od 2026.<sup>61</sup> Ukupno gledajući, nikakav pozitivan iskorak nije učinjen jer političko imenovanje i dalje postoji, a nije utemeljeno posebno tijelo koje bi se bavilo razvojem te kategorije službenika, što je standard koji imaju, barem formalno, i neke zemlje u hrvatskom susjedstvu.<sup>62</sup>

### 3.4. Zapošljavanje u državnoj službi

Najveća novina koju predviđa ZDS jest stvaranje jedinstvene platforme za zapošljavanje te uvođenje centraliziranog postupka zapošljavanja koji se temelji na kompetencijama. Predviđeno je da se planiranje zapošljavanja temelji na stvarnim potrebama državnih tijela koje će se utvrđivati na temelju potreba službe i analize radne opterećenosti. Prigodom zapošljavanja u obzir će se uzimati opće, specifične i rukovodeće kompetencije kandidata. Svrha je novog sustava zapošljavanja osigurati zapošljavanje najkvalitetnijih kandidata, što pridonosi unaprijeđenju učinkovitosti državne uprave te usmjerenosti državne uprave potrebama korisnika.<sup>63</sup>

U skladu sa ZDS-om, zapošljavanje će se od 1. siječnja 2026. provoditi internim oglasom<sup>64</sup>, zapošljavanjem iz baze podataka kandidata za rad u državnoj službi i putem javnog natječaja. Slobodno radno mjesto će se najprije popunjavati putem internog oglasa, a ako se ne može popuniti na taj način, državno tijelo pozvat će na intervju osobe s najboljim rezultatima iz baze kandidata za rad u državnoj službi.<sup>65</sup> U bazi kandidata nalaze se osobe čije su opće kome-

---

<sup>60</sup> Čl. 50. st. 1. ZDS-a.

<sup>61</sup> Čl. 160. st. 3. ZDS-a.

<sup>62</sup> Primjerice, Slovenija ima *Uradniški svet* kao nezavisno tijelo koje provodi postupak zapošljavanje za najviša rukovodeća radna mjesta, iako konačnu odluku donosi Vlada (<https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/uradniski-svet/>) (24. lipnja 2024.). U Srbiji se istim pitanjima bavi *Visoki službenički savet* (<https://www.suk.gov.rs/tekst/68/delokrug-rada.php>) (24. lipnja 2024.).

<sup>63</sup> Pipunić, S., *Novi Zakon o državnim službenicima – Zapošljavanje u državnoj službi*, Informator, br. 6822 od 12. veljače 2024.

<sup>64</sup> Odredbe ZDS-a o internom oglasu ne odnose se na zapošljavanje policijskih službenika i službenika pravosudne policije te zapošljavanje na određeno vrijeme.

<sup>65</sup> Čl. 64. st. 1. ZDS-a.



tencije za rad u državnoj službi već testirane i koje ispunjavaju uvjete za radna mjesta određenog profila.<sup>66</sup> Javni natječaj provodit će se jedino u slučaju da se kandidata za radno mjesto nije moglo pronaći ni putem internog oglasa ni iz baze kandidata<sup>67</sup> te će na taj način postati gotovo iznimka. To je s jedne strane pozitivno jer daje prednost kandidatima unutar sustava koji već imaju određeno radno iskustvo u upravi. S druge strane svođenje javnog natječaja na iznimku i zatvaranje sustava kandidatima izvan službe dovodi u pitanje načelo jednake dostupnosti zapošljavanja te je u svojoj biti suprotno koncepciji klasifikacijskog sustava radnih mjesta kakav promiče ZDS.<sup>68</sup>

Kao iznimno pozitivan iskorak može se istaknuti prelazak na centralizirani sustav zapošljavanja u skladu s kojim će se centralizirano, elektroničkim putem testirati opće i specifične kompetencije. Rezultati testiranja kompetencija vrijede tri godine, a one kompetencije koje se ne mogu testirati elektroničkim putem testirat će se u državnom tijelu koje zapošljava.<sup>69</sup> Ovako postavljen, novi sustav trebao bi znatno umanjiti dugogodišnje boljke u postupku zapošljavanja<sup>70</sup> te osigurati veću objektivnost i transparentnost jer će se kod svih kandidata testirati iste opće kompetencije, a testiranje će se provoditi centralizirano iz baze pitanja. Time će se smanjiti mogućnost vanjskog utjecaja u ovoj fazi natječajnog postupka. Specifične kompetencije testirat će se i dalje u državnim tijelima koja zapošljavaju, a način njihova testiranja propisuje uredba Vlade.

Nova je Uredba trebala biti donesena do 1. srpnja 2024., no hitnim izmjenama ZDS-a donošenje je odgođeno do studenoga 2024.<sup>71</sup> Uredba o postupku

---

<sup>66</sup> Najmanje jedanput na godinu objavljuje se javni poziv za iskazivanje interesa za rad u državnoj službi na radnim mjestima određenog profila radi stvaranja baze kandidata za rad u državnoj službi (čl. 65. ZDS-a).

<sup>67</sup> Čl. 66. ZDS-a.

<sup>68</sup> Popunjavanje radnih mjesta internim oglasom potencijalno otvara mogućnost politizacije, nepotizma i korupcije unutar sustava ako se ne poštuju dosljedno *merit* načela, Marčetić, G.; Musa, A., *Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 50, br. 3, 2013., str. 738.

<sup>69</sup> Čl. 68. – 69. ZDS-a.

<sup>70</sup> Među njima se navode dugotrajnost postupka; oslanjanje na intervju rezultate kojih je teško provjeriti, a i upitno je imaju li oni koji ih provode odgovarajuće znanje; nepostojanje kompetencijskog modela zbog čega se testiranje temelji isključivo na poznavanju zakonodavstva, a ne na ispitivanju svih potrebnih kompetencija za rad, itd., Nacionalni plan razvoja javne uprave, *op. cit.* bilj. 14, str. 24.

<sup>71</sup> Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *op. cit.* u bilj. 24.

zapošljavanja u državnoj službi donesena je koncem listopada 2024.<sup>72</sup> i stupila je na snagu nakon objave, osim članaka 17. – 23., 38. i 39. koji stupaju na snagu 1. siječnja 2026. Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije je na službenim stranicama objavilo korisničke upute za koordinate i kandidate te vodiče za pripremu i provedbu ispitivanja svake pojedine kompetencije.<sup>73</sup>

Jedan od nedostataka Zakona jest zadržavanje odredbe prema kojoj rješenje o prijmu u državnu službu donosi čelnik tijela ili službena osoba u čijem je to opisu poslova.<sup>74</sup> Zapošljavanje nižih i viših službenika ne bi trebalo biti u nadležnost politike te bi bilo prikladnije da je ZDS ovlast donošenja takvog rješenja stavio u ruke najvišega rukovodećeg državnog službenika čiji zadatak i jest upravljanje unutarnjim ustrojstvenim jedinicama državnih tijela.

Također, već je i prije kritizirana odredba prema kojoj čelnik tijela imenuje povjerenstva koja provode natječajne postupke u tijelima državne uprave<sup>75</sup> budući da se na taj način omogućuje posredni utjecaj čelnika na izbor kandidata. Nažalost, ZDS i dalje ostaje pri tome da čelnik tijela imenuje povjerenstvo koje provodi interni oglas.<sup>76</sup> Kao i pri donošenju rješenja o prijemu u službu, imenovanje povjerenstva trebalo bi biti u nadležnosti rukovodećega državnog službenika, a ne politički imenovane osobe.<sup>77</sup>

### 3.5. Napredovanje

U upravnoj teoriji napredovanje u javnoj službi definira se kao redovito kretanje u službi tijekom karijere, odnosno postupno prelaženje na sve odgovornije položaje na ljestvici radnih mjesta te postizanje sve povoljnije situacije u osobnom razvrstavanju i u odgovarajućem stupnju plaće.<sup>78</sup> Napredovanje u državnoj službi ostvaruje se rasporedom državnog službenika na više radno mjesto (tzv. vertikalna mobilnost državnih službenika).

---

<sup>72</sup> Narodne novine, br. 124/2024.

<sup>73</sup> <https://selekcija.gov.hr/korisne-informacije>.

<sup>74</sup> Čl. 76. ZDS-a.

<sup>75</sup> Giljević, T.; Lopižić, I, *op. cit.* u bilj. 13, str. 57.

<sup>76</sup> Čl. 63. st. 1. ZDS-a.

<sup>77</sup> O takvom načinu imenovanja povjerenstva govore iskustva Estonije, Latvije i Litve. V. Meyer Sahling, J. H., *Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe – Five Years after accession*, Sigma Papers, No. 44, OECD Publishing, Paris, 2009., str. 31.

<sup>78</sup> *Op. cit.* u bilj. 10, str. 223.

ZDS propisuje uvjete i postupak za redovito i izvanredno napredovanje državnih službenika. Državni službenik može redovito napredovati 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 i ako ispunjava uvjete za raspored na to radno mjesto.<sup>79</sup> Ovdje se postavlja pitanje zbog čega se za napredovanje ne traži viša ocjena, naročito uspješan ili izvrstan, budući da su ocjene koje službenici mogu dobiti i dalje rangirane u pet stupnjeva. Uz to, službenik može napredovati ako je samo jednu godinu bio uspješan čime se ne osigurava kontinuirano praćenje i nagrađivanje dobrog rada službenika tijekom duljeg razdoblja. Čini se stoga bolje rješenje prema kojem je napredovanje moguće nakon barem dvije ocjene "uspješan", a brže napredovanje u slučaju viših ocjena.

Državni službenik može izvanredno napredovati na radno mjesto za koje je propisana viša razina obrazovanja ako ispunjava uvjete za redovito napredovanje, osim potrebnog radnog iskustva na odgovarajućim poslovima, ako na poslovima niže razine obrazovanja u državnim tijelima ima dva puta više radnog iskustva od radnog iskustva propisanog kao uvjet za raspored na radno mjesto na koje ga se u postupku napredovanja raspoređuje i ako u istom državnom tijelu radi neprekidno najmanje dvije godine. Državni službenik ne može izvanredno napredovati na rukovodeće radno mjesto.<sup>80</sup> Pri izvanrednom napredovanju posredno se smanjuje važnost formalnog obrazovanja jer se iskustvo rada u upravi stavlja ispred formalnog obrazovanja čime se ne osiguravaju svim službenicima jednake mogućnosti za napredovanje utemeljene na *merit* kriterijima.

Pozitivno je što ZDS sada izričito propisuje provedbu postupka napredovanja, što prije nije bio slučaj. Postupak napredovanja započinje davanjem obrazloženog prijedloga za napredovanje državnog službenika koji sadržava sve važne podatke o radu državnog službenika, završenim edukacijama, kompetencijama i motivaciji državnog službenika. Obrazloženi prijedlog za napredovanje državnog službenika daje njegov nadređeni službenik koji mora i dostaviti dokaze koji takvo napredovanje opravdavaju. Prijedlog za napredovanje državnog službenika razmatra povjerenstvo koje imenuje čelnik tijela te daje mišljenje o opravdanosti prijedloga. Čelnik tijela odlučuje o napredovanju državnog službenika uzimajući u obzir mišljenje povjerenstva.<sup>81</sup> Proceduri se može prigovoriti da omogućava posredan utjecaj čelnika tijela na napredovanje samom činjenicom što imenuje

---

<sup>79</sup> Čl. 89. ZDS-a.

<sup>80</sup> Čl. 90. ZDS-a.

<sup>81</sup> Čl. 91. ZDS-a.

članove povjerenstva, a da pritom nisu propisani nikakvi uvjeti (kompetencije, radno iskustvo) kao ni broj članova povjerenstva, već samo da u sastavu povjerenstva jedan član mora biti državni službenik jedinice za ljudske potencijale. Na taj način ZDS, usprkos tomu što je propisao uvjete i postupak za napredovanje službenika, nije osigurao instrumentarij da se odluka o napredovanju temelji na objektivnoj procjeni te da se državnim službenicima osiguraju jednake mogućnosti za napredovanje.

### 3.6. Ocjenjivanje

Ocjenjivanje državnih službenika i namještenika u osnovi je uređeno na sličan način kao u ZDS 2006. Mijenjaju se nazivi dviju najviših ocjena<sup>82</sup> te ZDS ne sadržava objašnjenje pojedine ocjene, već samo njezin naziv, a kriteriji za ocjenu trebaju biti propisani uredbom Vlade.<sup>83</sup> Time se zakon odmiče od koncepcije ZDS 2006 koji je osnovne kriterije svake ocjene odredio u samom zakonu, a njihovu razradu prepustio uredbi.

Kao i u prošlom Zakonu, ocjenu službeniku daje neposredno nadređeni službenik, a potom je kontroliraju svi više rangirani službenici, zaključno s rukovodećim državnim službenikom koji upravlja najvišom ustrojstvenom jedinicom.<sup>84</sup> Konačnu ocjenu donosi čelnik tijela ili osoba koju on ovlasti.<sup>85</sup> Slično kao i kod zapošljavanja i napredovanja, odluka o ocjenjivanju trebala bi biti u rukama najviše rangiranog državnog službenika, a ne u rukama politički imenovanog čelnika tijela.

ZDS ne objašnjava faze ocjenjivanja, no čl. 5. Uredbe o ocjenjivanju učinkovitosti rada državnih službenika (dalje: UOURDS)<sup>86</sup> navodi tri ključne faze ocjenjivanja: a) planiranje ključnih zadataka, b) kontrola učinkovitosti rada (polugodišnje i godišnje), c) ocjenjivanje rada službenika. Ovo pozitivno rješenje nije novost, već povratak na faze ocjenjivanja koje su postojale u razdoblju od 2006. do 2012.<sup>87</sup>, a služi jačanju svijesti nadređenih službenika da je ocjenjivanje cjelogodišnja aktivnost, a ne jednokratni zadatak koji se provodi jedanput na godinu.

---

<sup>82</sup> Dosadašnje ocjene "primjeren" i "izuzetan" (čl. 84. ZDS 2006) postaju "naročito uspješan" i "izvrstan" (čl. 94. ZDS-a).

<sup>83</sup> Čl. 95. st. 5. ZDS-a.

<sup>84</sup> Čl. 95. st. 3. i 4.

<sup>85</sup> Čl. 96. st. 1.

<sup>86</sup> Narodne novine, br. 127/2004.

<sup>87</sup> Čl. 84. st. 1. ZDS 2006 (Narodne novine, br. 92/2005).

Ocjene koje službenici mogu dobiti su i dalje rangirane u pet stupnjeva, po uzoru na školske ocjene, iako je već prije bilo prijedloga da se broj ocjena smanji (npr. na četiri stupnja<sup>88</sup> ili samo tri stupnja: ne zadovoljava, uspješan, izuzetan). Time bi se moglo postići lakše ocjenjivanje, ali i osiguranje da manji broj službenika bude u najvišoj skupini što do sada nije bio slučaj. ZDS upućuju na odredbe ZPDSJS-a koje propisuju kvote koliko službenika može biti ocijenjeno najvišim ocjenama “izvrstan” i “naročito uspješan”.<sup>89</sup>

Zakonom je predviđeno i osnivanje Odbora za preispitivanje prijedloga ocjena unutar svakog tijela koji mora razmotriti sve prijedloge dviju najviših ocjena te čelniku tijela dostaviti obrazložene prijedloge radi usklađivanja ocjena s propisanim kvotama.<sup>90</sup> Iako je osnivanje tih Odbora pozitivno, za pretpostaviti je da će odluka o tome kojim službenicima će ocjena “izvrstan” ili “naročito uspješan” biti smanjena kako bi tijelo ostalo u okvirima propisane kvote u konačnici biti u rukama čelnika tijela, a u tijelima državne uprave to znači u rukama politički imenovanih osoba koje nerijetko nisu osposobljene za ocjenjivanje službenika. Također, sastav Odbora uređuje čelnik tijela, umjesto rukovodećeg državnog službenika, što ponovno daje preveliku moć politički imenovanoj osobi.

Postupci ocjenjivanja prema ZDS-u će se početi primjenjivati od 1. siječnja 2025., za rad u 2025.<sup>91</sup> isto kao i Uredba o ocjenjivanju koja je donesena 31. listopada 2024. To znači da je prijelazno razdoblje prilagodbe na novi sustav ocjenjivanja o kojem će ovisiti mogućnost napredovanja, promicanja u plaći i materijalnog nagrađivanja kraći od dva mjeseca. Nerealno je očekivati da će u tom razdoblju svi rukovodeći službenici proći edukaciju o novom načinu ocjenjivanja, što bi trebao biti preduvjet za objektivno i pošteno ocjenjivanje. To je posebno zabrinjavajuće ako se uzme u obzir da je UOURDS postavio kompleksan sustav vrednovanja s tri vrste kriterija, bodovanjem i ponderiranjem bodova. Za učinkovito uvođenje novog sustava potrebno je znatno dulje razdoblje prilagodbe.

---

<sup>88</sup> Npr. prijedlog Ministarstva uprave: a) neprihvatljiv učinak, b) učinak koji je najvećim dijelom / u potpunosti u skladu sa zahtjevima radnog mjesta, c) učinak iznad zahtjeva radnog mjesta ili d) izniman učinak koji daleko premašuje zahtjeve radnog mjesta, Analize Ministarstva uprave broj 2, [https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/MURH-%20arhiva/Istaknute%20teme//Analyze%20-%20broj%20%20\(objavljeno%2013.10.2016.\).pdf](https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/MURH-%20arhiva/Istaknute%20teme//Analyze%20-%20broj%20%20(objavljeno%2013.10.2016.).pdf) (1. prosinca 2024.), str. 28.

<sup>89</sup> Čl. 96. st. 4. ZDS-a i čl. 29. st. 1. i 2. ZPDSJS-a koji propisuju da najviše 5 % službenika tijekom jedne kalendarske godine može biti ocijenjeno ocjenom “izvrstan”, a 15 % ocjenom “naročito uspješan”.

<sup>90</sup> Čl. 96. st. 5. i 6. ZDS-a i čl. 29. ZPDSJS-a.

<sup>91</sup> Čl. 174. ZDS-a.

### 3.7. Državni ispit i izobrazba službenika

U pogledu državnog ispita, novi ZDS ne uvodi znatne novine u odnosu na ZDS 2006, odnosno propisuje polaganje državnog stručnog ispita prve ili druge razine ovisno o stupnju obrazovanja te prestanak službe u slučaju njegova nepolaganja.<sup>92</sup> Ni odredbe o izobrazbi službenika nisu u bitnome mijenjane te propisuju zajedničke i posebne programe izobrazbe, pri čemu su zajednički programi namijenjeni svim službenicima neovisno o državnom tijelu u kojem su zaposleni, a posebni onima koji su zaposleni u istom državnom tijelu.<sup>93</sup> ZDS 2006 je izričito navodio koji su to zajednički programi izobrazbe<sup>94</sup>, što novi ZDS ne čini. To se ne može smatrati pozitivnom izmjenom jer je sada prepušteno Vladi da odluči uredbom koji će to biti zajednički programi, što može dovesti i do toga da se ukinu neki vrlo važni programi, primjerice program izobrazbe rukovodećih državnih službenika. Program izobrazbe za rukovodeće državne službenike uveden je 2008., a već su početna istraživanja pokazala potrebu ali i želju rukovodećih državnih službenika za njegovim pohađanjem.<sup>95</sup> Zbog velike važnosti koje kvalitetno vodstvo ima na ukupnu učinkovitost rada upravnih tijela, neophodno je zakonom propisati obvezu pohađanja izobrazbe za sve rukovodeće službenike, a ne odluku o tome prepustiti uredbi.

Dosadašnja Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika<sup>96</sup>, koja ostaje na snazi do donošenja nove uredbe o izobrazbi službenika, u posljednjih 15 godina nije mijenjana nijednom, što upućuje na dugotrajnu zanemarenost pitanja izobrazbe službenika. Nacionalni plan razvoja javne uprave<sup>97</sup> ističe da nedostaju ljudi koji imaju stručna znanja potrebna za planiranje i provedbu usavršavanja, kao i da postoji nedostatak financijskih sredstava potrebnih za izobrazbu. Potrebno je stoga jačati personalne i financijske kapacitete Državne škole za javnu upravu, kao glavne ustanove zadužene za izobrazbu državnih službenika, kako bi se osigurao što širi obuhvat programa izobrazbe.

Iako se ne nalazi u dijelu ZDS-a koji govori o izobrazbi, potrebno je pohvaliti uvođenje instituta mentorstva za vrijeme probnog rada vježbenika, uz

---

<sup>92</sup> Čl. 99. – 103. ZDS-a.

<sup>93</sup> Čl. 105. ZDS-a.

<sup>94</sup> Čl. 93. st. 3. ZDS 2006.

<sup>95</sup> Marčetić, G.; Prelec, D., *Development of a Human Resources Development Strategy in Croatian Civil Service*, Croatian International Relations Review, vol. 17, br. 62/63, 2011., str. 41 – 56.

<sup>96</sup> Narodne novine, br. 10/2007.

<sup>97</sup> Nacionalni plan razvoja javne uprave, *op. cit.* u bilj. 14, str. 25.

propisivanje nagrade službenicima koji preuzmu ulogu mentora.<sup>98</sup> Ipak, osim novčane nagrade, mentore također treba osposobiti za provođenje mentorstva, budući da je zadatak mentora ne samo prenošenje stručnog znanja već i pomoć u oblikovanju karijere novozaposlenih službenika.<sup>99</sup> Stoga bi službenici koji preuzmu ulogu mentora trebali imati mogućnosti dodatnog usavršavanja za tu ulogu. U nekim zemljama se na mentore stavlja toliki naglasak da kvaliteta mentorstva predstavlja jedan od kriterija ocjene radnog izvršenja, a posebice se naglašava važnost mentorstva za rukovodeće pozicije.<sup>100</sup> Korištenjem mentorstva za rukovodeće pozicije, službenik bi prigodom prelaska na rukovodeće radno mjesto, osim dužnosti pohađanja programa usavršavanja za rukovodeće službenike, dobio i iskusnijeg mentora koji bi mu pomogao u prilagodbi na poziciju.

### 3.8. Odgovornost za povrede službene dužnosti i prestanak državne službe

ZDS propisuje da državni službenici odgovaraju za povredu službene dužnosti ako povjerene poslove ne obavljaju savjesno, stručno i u predviđenim rokovima te ako se ne pridržavaju Ustava, zakona i drugih propisa ili pravila o ponašanju za vrijeme službe ili u vezi sa službom.<sup>101</sup> Odredba je istovjetna kao i u ZDS 2006, no može se prigovoriti da je propušteno izričito propisati da, prije nego što je učinjena, povreda treba biti zakonom, uredbom Vlade ili pravilnikom o unutarnjem redu utvrđena kao povreda službene dužnosti.<sup>102</sup>

ZDS-om je dodatno propisana pravna zaštita sindikalnog povjerenika, a dodane su i dvije teške povrede službene dužnosti. Prva – izrazito nepristojno ili neprimjereno ponašanje u službi ili u vezi sa službom, koja se u prijedlogu novog ZDS-a obrazlaže time da se u praksi pojavljuje izrazito nepristojno ili neprimjereno ponašanje u službi ili u vezi sa službom (npr. prijetnje, uporaba prostih i pogrđnih riječi, fizički napad, spolno uznemiravanje, ponašanje kojim

---

<sup>98</sup> Čl. 79. ZDS-a.

<sup>99</sup> Berman, E.; Bowman, J. S.; West, J. P.; Van Wart, M., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj službi*, Sage, Mate, Zagreb, 2019., str. 353.

<sup>100</sup> V. Manojlović Toman, R.; Lopižić, I.; Giljević, T., *Vojska i policija u vremenima kriza – kako privući i zadržati najbolje ljude*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. XV, br. 1, 2024., str. 137.

<sup>101</sup> Čl. 108. ZDS-a.

<sup>102</sup> Ovdje je riječ o analognoj primjeni kaznenog načela *nulum crimen sine lege*. V. Potočnjak, Ž., *Radni odnosi državnih službenika*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2013., str. 94.



se želi ostvariti neželjeni tjelesni kontakt ili dr.) koje se ne može podvesti pod tešku povredu službene dužnosti ili pod ponašanje protivno Etičkom kodeksu koje nanosi štetu ugledu službe<sup>103</sup> budući da nedostaje element javnosti te se eventualno može raditi o lakoj povredi službene dužnosti.<sup>104</sup> Druga – uništenje, otuđenje ili omogućavanje uvida neovlaštenim osobama u klasificirane podatke, dodana je zbog usklađenja sa Zakonom o tajnosti podataka<sup>105</sup>, dok je teška povreda službene dužnosti – odavanje službene ili druge tajne u vezi s obavljanjem državne službe preformulirana te sada glasi: neovlašteno otkrivanje klasificiranog podatka u vezi s obavljanjem državne službe.<sup>106</sup>

U vezi s brojem teških povreda disciplinske odgovornosti predviđenih ZDS-om vidljiv je trend povećanja broja teških povreda službene dužnosti posljednjih 20 godina. Zakoni iz 1994. i 2001. predviđali su 14 teških povreda službene dužnosti, ZDS 2006 je to povećao na 18, a novi ZDS na čak 19. Proširen je i sadržaj zahtjeva za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti pa on sad sadržava i podatak o prijašnjoj odgovornosti službenika za tešku povredu službene dužnosti.<sup>107</sup>

Također je proširen krug razloga za prestanak državne službe. Radi jačanja integriteta državnih službenika i borbe protiv korupcije u ZDS-u se dodaje novi razlog prestanka državne službe po sili zakona za službenike koji su osuđeni za kazneno djelo s obilježjima korupcije.<sup>108</sup> Ujedno se time i ostvaruje mjera 4.3.5. iz Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine u svrhu borbe protiv korupcije.<sup>109</sup> Dodan je i razlog prestanka po sili zakona kad je službenik osuđen za kazneno djelo i izrečena mu sigurnosna mjera zabrane potpunog obavljanja dužnosti državnog službenika.<sup>110</sup> Ovdje se također radi o povećanju broja razloga za prestanak državne službe u odnosu na raniji ZDS koji je navodio 11 razloga za prestanak državne službe *ex officio*.

---

<sup>103</sup> Čl. 112. st. 1. t. 15. ZDS-a.

<sup>104</sup> *Op. cit.* u bilj. 16, str. 94.

<sup>105</sup> Narodne novine, br. 79/2007, 86/2012.

<sup>106</sup> U odnosu na stari ZDS brisana je teška povreda službene dužnosti iz čl. 99. st. 11. t. 15. – tri puta izrečena kazna za lake povrede službene dužnosti počinjene u razdoblju od dvije godine, s obzirom na to da bi državni službenik na taj način dva puta bio kažnjen zbog istih povreda službene dužnosti (prvi put u postupku zbog lake povrede službene dužnosti, drugi put u postupku zbog teške povrede službene dužnosti).

<sup>107</sup> Čl. 118. ZDS-a.

<sup>108</sup> Čl. 152. st. 1. t. 5. ZDS-a.

<sup>109</sup> Narodne novine, br. 120/2021

<sup>110</sup> Čl. 152. st. 1. t. 6.

#### 4. RASPRAVA

ZDS je postavio ambiciozne ciljeve u vidu modernizacije sustava upravljanja ljudskim potencijalima. Primjetno je da zakonski tekst dovodi do nekih poboljšanja, odnosno rješenja koja se mogu smatrati pozitivnima, kao što su fleksibilizacija rada, prilagodba uvjeta rada osobama s invaliditetom, planiranje ljudskih potencijala i organizacija jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima, osiguranje rodne uravnoteženosti, centralizirani sustav zapošljavanja, uvođenje kompetencijskog modela, propisivanje procedure napredovanja, uvođenje mentorstva za vrijeme probnog rada i specifikiranje nekih povreda službene dužnosti.

Iako pojedinačno nabrojanje ostavlja dojam da dominiraju pozitivni pomaci, treba uzeti u obzir da ključna inovativna rješenja, a to su primjena kompetencijskog pristupa, novi sustav zapošljavanja te planiranje ljudskih potencijala, zapravo još nisu zaživjela u praksi. Kompetencijski model i kompetencijski pristup će se uistinu početi primjenjivati tek kada se u svim državnim tijelima izrade profili radnih mjesta, kada za svako radno mjesto budu naznačene opće, rukovodeće i specijalne kompetencije te one postanu osnova za zapošljavanje, napredovanje i nagrađivanje, što je dugotrajan proces. Slično je i s planiranjem ljudskih potencijala koje se može provesti kada se zna koliko i kakvih ljudi treba, a to će se znati tek kada će se izraditi profili radnih mjesta te analize radne opterećenosti.

Centralizirani sustav zapošljavanja, kao i testiranje koje se temelji na kompetencijama trebalo je započeti u prvoj polovici 2024., ali je odgođeno zbog nedovoljnih kapaciteta i pripremljenosti. Medijski napisi upućivali su na to da su tijela državne uprave požurila s provođenjem natječaja do kraja listopada 2024., prije stupanja na snagu novog sustava<sup>111</sup>, što je pridonijelo negativnoj percepciji javne uprave u javnosti. No, početkom studenoga 2024. donesen je Plan zapošljavanja u državnim tijelima za studeni i prosinac 2024.<sup>112</sup> na temelju kojeg su 7. studenoga 2024. u Centraliziranom sustavu za zapošljavanje ipak objavljeni prvi javni natječaji za popunjavanje 50 radnih mjesta u državnoj službi (61 izvršitelj).<sup>113</sup> Taj se Plan, međutim, ne temelji na potrebnim kompetencijama

---

<sup>111</sup> <https://slobodnadalmacija.hr/vijesti/hrvatska/na-stotine-drzavnih-sluzbenika-uhljebljeno-u-zadnji-cas-kako-bi-izbjegli-novi-nacin-zaposljavanja-vrag-su-ta-pravila-1429753> (15. prosinca 2024.).

<sup>112</sup> [https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Centralizirani%20sustav%20za%20zapo%C5%A1ljavanje/Plan%20zaposljavanja\\_studeni%20prosinac%202024.pdf](https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Centralizirani%20sustav%20za%20zapo%C5%A1ljavanje/Plan%20zaposljavanja_studeni%20prosinac%202024.pdf) (15. prosinca 2024.).

<sup>113</sup> <https://mpudt.gov.hr/vijesti/zapocelo-zaposljavanje-putem-centraliziranog-sustava-za-zaposljavanje/29526?lang=hr>.

kandidata, već na tradicionalnom pristupu naziva radnih mjesta i razine stručne spreme.

ZDS propisuje postupak napredovanja, no i dalje postoji problem da povjerenstvo za napredovanje imenuje čelnik tijela po nedefiniranim kriterijima pa se postavlja pitanje kako će ovaj institut ULJP-a dugoročno izgledati i biti primijenjen u praksi. Nesumnjivo je da službenici cijene pravedno i objektivno napredovanje po zaslugama te da ono utječe kako na unutarnju motivaciju službenika (priznanje za rad i trud) tako i na vanjsku (veća materijalna prava).<sup>114</sup> Stoga je pravilno provođenje postupka napredovanja od ključne važnosti za zadržavanje postojećih službenika, ali i privlačenje novih, kao i za atraktivnost državne službe.

Zakon najveći korak unatrag čini u pogledu sustava ocjenjivanja službenika te prepuštanja konačne odluke o žalbama na ocjene redovitim sudovima, iako je to do sada bilo u nadležnosti upravnih sudova. Time pokazuje konceptijsku neujednačenost budući da s jedne strane jača službeničko zakonodavstvo te opseg svoje primjene širi i na namještenike, dok s druge strane podliježe trendu normalizacije, odnosno neke službeničke institute podvodi pod opće radno zakonodavstvo.

U cijelosti, ZDS dovodi do više pozitivnih nego negativnih zakonodavnih izmjena, ali je njihova primjena neizvjesna. Dodatan je nedostatak što donošenje novog ZDS-a nije iskorišteno da bi se provela sustavna reforma ULJP-a te da bi se sva pitanja službeničkog sustava uredila na moderan i sustavan način. Posebice je to vidljivo kod kategorije rukovodećih državnih službenika koji bi trebali biti okosnica službeničkog sustava, odnosno vrhunski profesionalci na najvišim službeničkim pozicijama unutar državnih tijela koji upravljaju ustrojstvenim jedinicama i stručno usmjeravaju rad službenika. Međutim, u našem pravnom uređenju većina ovlasti ostaje u rukama politički imenovanih čelnika tijela, a za rukovodeće državne službenike čak više ne postoji ni izričita zakonska obveza pohađanja programa usavršavanja za rukovodeća znanja i vještine. ZDS propisuje da će se ti službenici zapošljavati ponajprije internim oglasom, što bi trebalo osigurati da na takva mjesta dolaze ljudi koji imaju iskustva unutar sustava, međutim, moment političkog imenovanja od strane Vlade nije uklonjen. U svrhu jačanja profesionalizacije i kvalitete obavljanja poslova državnih tijela trebalo bi osnovati posebno, neovisno tijelo koje bi se bavilo provedbom postupka zapošljavanja, ocjenjivanja i usavršavanja upravo te najviše kategorije službenika.

---

<sup>114</sup> Manojlović Toman, R., *Privlačenje ljudi u javnu upravu i zadržavanje ljudi u njoj: teorijski i metodološki pristup istraživanju*, u: Barbić, J. (ur.), *Privlačenje i zadržavanje ljudi u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi Republike Hrvatske*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2024., str. 49 – 97.

Stoga je odgovor na glavno istraživačko pitanje ovoga rada o tome može li novi ZDS unaprijediti postojeći sustav ULJP-a odnosno jesu li nove odredbe u službi jačanja i modernizacije službeničkog zakonodavstva, a prije svega pridonose li profesionalizaciji i depolitizaciji službeničkog sustava, da ZDS ima potencijal za unaprjeđenje nekih instituta ULJP-a, u prvome redu zapošljavanje, no stvarni rezultati vidjet će se tek tijekom vremena. Istodobno je, međutim, propustio prigodu nadograditi niz drugih instituta ULJP-a te neće dovesti do cjelovite reforme službeničkog sustava u Hrvatskoj.

## 5. ZAKLJUČAK

U radu se daje analiza novog ZDS-a kako bi se utvrdilo može li on pridonijeti jačanju i modernizaciji postojećeg sustava ULJP-a u Hrvatskoj. ZDS dovodi do pozitivnih normativnih pomaka, ponajprije u pogledu pravnog uređenja zapošljavanja, planiranja ljudskih potencijala, kompetencijskog pristupa ljudskim potencijalima i sustava napredovanja. No, upitna je primjena tih odredbi u praksi, za što je potrebno pričekati dulje vremensko razdoblje i evaluirati stvarne učinke.

ZDS je propustio prigodu da na sustavan i ujednačen način uredi temeljne institute službeničkog sustava pa su tako neki elementi, kao što je primjerice klasifikacijski sustav, sada u cijelosti izostavljeni iz njega. Osim toga Zakon je u svojoj biti nekoherentan te se kroz neke odredbe vidi jačanje posebnog službeničkog statusa, dok se u drugim pitanjima, kao što je primjerice ocjenjivanje, vidi jačanje tendencije normalizacije pa se konačne odluke prepuštaju redovitim sudovima iako su pravni lijekovi u službeničkom zakonodavstvu oduvijek bili u nadležnosti upravnih sudova. Nadalje, ZDS se formalno temelji na klasifikaciji radnih mjesta, no prigodom zapošljavanja prednost daje internom oglasu, što je obilježje karijernoga sustava. Sve navedeno upućuje na vrludanje zakonodavca te izostanak jasne vizije o tome kakav se službenički sustav želi postići.

Iako bi svaka reforma službeničkog sustava trebala biti usmjerena jačanju profesionalizma, *merit* načela i učinkovitosti rada, novi ZDS ne bavi se dugogodišnjim problemom političkog imenovanja rukovodećih državnih službenika o čijem radu velikim dijelom ovisi i kvaliteta čitavog sustava.<sup>115</sup> Sve navedeno može se povezati i s činjenicom da je ZDS stupio na snagu u “super-izbornoj

---

<sup>115</sup> Giljević, T.; Lopižić, I.; Malenica, I., *Suvremeni trendovi u zapošljavanju u javnoj službi s posebnim osvrtom na postupak zapošljavanja prema novom Zakonu o državnim službenicima*, u: Barbić, J. (ur.), *Privlačenje i zadržavanje ljudi u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi Republike Hrvatske*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2024., str. 97 – 118.

godini” u kojoj je glavni naglasak stavljen na ZPDSJS koji je trebao osigurati rast plaća zaposlenima u državnoj upravi i javnim službama, a izmjene ZDS-a bile su nužne kako bi odredbe ZPDSJS-a i njegovi provedbeni propisi mogli stupiti na snagu. To je vjerojatno i jedan od razloga zbog kojih se izmjenama ZDS-a nije pristupilo sustavno.

Ovaj rad daje početnu analizu novog ZDS-a te otvara prostor za buduća istraživanja koja bi trebala normativno, a osobito empirijski, ispitati učinke primjene novih zakonodavnih rješenja. Pritom je uloga akademske zajednice i neovisnih analiza od ključne važnosti, budući da se u pripremi samog ZDS-a pokazalo da nadležno ministarstvo ne primjenjuje koncept regulacije zasnovane na dokazima (*evidence based policymaking*).

## BIBLIOGRAFIJA

- Berman, E.; Bowman, J. S.; West, J. P.; Van Wart, M., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj službi*, Sage, Mate, Zagreb, 2019.
- Demmke, C., *Civil Service Adaptation and Reform in the Context of European Governance, (De-)Europeanisation and National Competition*, u: Sommermann, K. P.; Krzywón, A.; Fraenkel-Haeberle, C. (ur.), *The Civil Service in Europe: A Research Companion*, Routledge, London, 2024 (u tisku), [https://www.researchgate.net/publication/374743587\\_Civil\\_Service\\_Adaptation\\_and\\_Reform\\_in\\_the\\_Context\\_of\\_European\\_Governance\\_De-Europeanisation\\_and\\_National\\_Competition\\_1](https://www.researchgate.net/publication/374743587_Civil_Service_Adaptation_and_Reform_in_the_Context_of_European_Governance_De-Europeanisation_and_National_Competition_1) (1. veljače 2024.).
- Đurman, P., *Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 70, br. 2-3, 2020., str. 407 – 444, DOI: 10.3935/zpfz.70.23.08.
- Giljević, T., *Utjecaj okoline organizacije na upravnu koordinaciju: Ministarstvo uprave kao studija slučaja*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 15, br. 4, 2015., str. 875 – 908.
- Giljević, T.; Lopižić, I., *Zapošljavanje u hrvatskoj javnoj službi: što (ni)smo naučili iz europskih iskustava*, u: Marčetić, G.; Vukojičić Tomić, T.; Lopižić, I. (ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika: rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2019., str. 37 – 68.
- Giljević, T.; Lopižić, I.; Malenica, I., *Suvremeni trendovi u zapošljavanju u javnoj službi s posebnim osvrtom na postupak zapošljavanja prema novom Zakonu o državnim službenicima*, u: Barbić, J. (ur.) *Privlačenje i zadržavanje ljudi u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi Republike Hrvatske*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2024., str. 97 – 118.

- Horton, S.; Hondeghem, A.; Farnahm, D., *Competency Management in the Public Sector – European Variations on the Theme*, IOS Press and International Institute of Administrative Science, Amsterdam, 2002.
- Koprić, I., *Public administration characteristics and performance in EU28: Croatia*, u: Hammerschmid, G; Thijs, N. (ur.), *Public administration characteristics and performance in EU28*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/97f87f51-9608-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en> (1. lipnja 2024.), DOI: 10.2767/511463.
- Koprić, I.; Marčetić, G., *Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje*, Hrvatska javna uprava, vol. 2, br. 1, 2010., str. 25 – 82.
- Koprić, I.; Marčetić, G.; Musa, A.; Đulabić, V.; Lalić Novak, G., *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2021.
- Kuperus, H.; Rode, A., *Top Public Managers in Europe. Management and Employment in Central Public Administrations*, EUPAN Report and Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Haag, 2016.
- Lalić Novak, G.; Giljević, T.; Manojlović Toman, R., *(Never)mind the Evidence: Evidence-Based Law-Making in Croatian Regulation on Migration*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 21, br. 2, 2021., str. 205 – 224, DOI: 10.31297/hkju.21.2.1.
- Manojlović Toman, R., *Privlačenje ljudi u javnu upravu i zadržavanje ljudi u njoj: teorijski i metodološki pristup istraživanju*, u: Barbić, J. (ur.) *Privlačenje i zadržavanje ljudi u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi Republike Hrvatske*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2024., str. 49 – 96.
- Manojlović Toman, R.; Lopižić, I.; Giljević, T., *Vojska i policija u vremenima kriza – kako privući i zadržati najbolje ljude*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. 15, br. 1, 2024., str. 119 – 144, DOI: 10.32984/gapzh.15.1.5.
- March, J. G.; Simon, H., *Organizations*, Wiley, New York, 1958.
- Marčetić, G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2007.
- Marčetić, G.; Prelec, D., *Development of a Human Resources Development Strategy in Croatian Civil Service*, Croatian International Relations Review, vol. 17, br. 62/63, 2011., str. 41 – 56.
- Marčetić, G.; Musa, A., *Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 50, br. 3, 2013., str. 725 – 756.
- Marčetić, G.; Manojlović Toman, R.; Lopižić, I., *Reform of Croatian Public Administration: Challenges, Results and Role of the EU*, u: Puljiz, J.; Butković, H. (ur.),

- Crisis Era European Integration: Economic, Political and Social Lessons from Croatia*, Routledge, London, 2024., str. 56 – 76, DOI: 10.4324/9781003394013-4.
- Meyer Sahling, J. H., *Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe – Five Years after accession*, Sigma Papers, No. 44, OECD Publishing, Paris, 2009., DOI: 10.1787/5kml60pvjmbq-en.
- OECD, *Leadership for a high performing civil service – Towards a senior civil service systems in OECD countries*, OECD Working Papers on Public Governance No. 40, 2020., DOI: 10.1787/ed8235c8-en.
- Ongaro, E., *The long and winding road towards the EU policy of support to Member States public administration reform: History (2000-2021) and prospects*, Public Policy and Administration, vol. 39, br. 1, 2024., str. 3 – 26, DOI: 10.1177/09520767221117689.
- Padjen, J., *Metodologija pravne znanosti: pravo i susjedne discipline*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2015.
- Pipunić, S., *Novi Zakon o državnim službenicima – Zapošljavanje u državnoj službi*, Informator, br. 6822 od 12. veljače 2024.
- Potočnjak, Ž., *Radni odnosi državnih službenika*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2013.
- Pusić, E., *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002.

## PRAVNI IZVORI

- Konačni prijedloga Zakona o državnim službenicima, [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-11-30/170601/PZ\\_528.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-11-30/170601/PZ_528.pdf) (1. veljače 2024.).
- Konačni prijedlog Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama, <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-placama-u-drzavnoj-sluzbi-i-javnim-sluzbama-drugo-citanje-pz-br-527> (1. veljače 2024.).
- Konvencija o pravima osoba s invaliditetom. Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 3-61/08.
- Prijedlog Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-sluzbenicima-i-namjestenicima-u-8> (11. rujna 2024.).
- Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-06-21/163101/PZ\\_26.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-06-21/163101/PZ_26.pdf) (25. lipnja 2024.).
- Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, Narodne novine, br. 120/2021.



Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u državnoj službi, Narodne novine, br. 22/2024, 33/2024.

Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika, Narodne novine, br. 10/2007.

Uredba o ocjenjivanju učinkovitosti rada državnih službenika, Narodne novine, br. 127/2024.

Uredba o ustrojstvu i načinu rada Odbora za državnu službu, Narodne novine, br. 96/2017.

Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, br. 155/2023, 85/2024.

Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, br. 140/2005, 142/2006, 77/2007, 107/2007, 27/2008, 34/2011, 49/2011, 150/2011, 34/2012, 49/2012, 37/2013, 38/2013, 01/2015, 138/2015, 61/2017, 70/2019, 98/2019 i 141/2022.

Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, Narodne novine, br. 155/2023

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 86/2008, 61/2011, 4/2018, 112/2019.

Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019.

## Summary

Gordana Marčetić\*  
Romea Manojlović Toman\*\*  
Teo Giljević\*\*\*

THE LAW ON CIVIL SERVANTS: *LEX IMPERFECTA*  
OR EFFECTIVE REFORM?

*In January 2024, the new Civil Servants Act came into force, replacing the previous act that had been in effect for almost twenty years. The new Civil Servants Act was enacted alongside the Act on Salaries in Civil and Public Service, with the aim of modernizing Croatia's human potential management system. The goal of this paper is to analyse the new Civil Servants Act and to assess whether it has the potential to modernize Croatia's human potential management system. Additionally, the paper discusses whether the new Act can amend the deficiencies of the existing system, as identified in both the National Plan for the Development of Public Administration 2022–2027 and relevant scientific papers and analyses. The paper provides a description and analysis of the entire Civil Servants Act, categorizing the changes thereto as either beneficial reforms or regressive amendments. Furthermore, it offers a commentary on missed opportunities: namely, potential legal reforms that could have improved the system but were omitted. The conclusion is that the Civil Servants Act introduces several positive advancements, but their implementation is delayed, casting doubt on their ultimate effectiveness. On the other hand, certain provisions represent a regression in legal regulation. Overall, the conclusion is that the opportunity to regulate the human potential management system in a planned, coherent, and systematic manner has not been fully seized.*

*Key words: Civil Servants Act; civil servants' system; human potential management; legal analysis*

---

\* Gordana Marčetić, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; gmarceti@pravo.unizg.hr;  
ORCID: [orcid.org/0000-0002-7998-6874](https://orcid.org/0000-0002-7998-6874)

\*\* Romea Manojlović Toman, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; romea.manojlovic@pravo.unizg.hr;  
ORCID: [orcid.org/0000-0002-0292-0180](https://orcid.org/0000-0002-0292-0180)

\*\*\* Teo Giljević, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; teo.giljevic@pravo.unizg.hr;  
ORCID: [orcid.org/0000-0002-2948-8973](https://orcid.org/0000-0002-2948-8973)