Utjecaj izmjena i dopuna Zakona o radu na funkcioniranje lokalnih jedinica

Zakonske izmjene i dopune su u nomotehničkom i sadržajnom smislu svakako opsežne, ali ipak nisu pretjerano invazivne u odnosu na veliku većinu poslodavaca u Republici Hrvatskoj, a osobito u odnosu na lokalne jedinice i njihove proračunske korisnike. Međutim, to nikako ne znači da istima ne treba pristupiti s visokom razinom pozornosti, jer određene povrede zakonskih odredbi ipak mogu izravno rezultirati prekršajnim sankcijama ili upravnim mjerama, dok neke povrede mogu neizravno utjecati na zakonito i učinkovito funkcioniranje niza različitih subjekata koji se nalaze u ulozi poslodavaca.

UVODNO

Dugo očekivane i najavljivane promjene normativnog okvira koji uređuje radnopravne odnose konačno su ugledale svjetlo dana donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu[1] i Zakona o suzbijanju neprijavljenoga rada[2] (dalje u tekstu: ZSNR)., koji su stupili na snagu 1. siječnja 2023. godine. Iako je riječ o izrazito opsežnom zahvatu u postojeći opći propis u radu, značajan broj poslodavaca, bez obzira je li riječ o javnom ili privatnom sektoru, ipak može odahnuti jer navedene promjene ipak neće značajno narušiti postojeće dobro uhodane sustave i mehanizme.

Radnopravne odnose u Republici Hrvatskoj izrazito je teško i nezahvalno promatrati na univerzalan način, jer pored dobro znanih i jasno određenih podjela između poslodavaca u privatnom i javnom sektoru, postoji niz različitih područja rada na koja će novi zakoni različito utjecati. U bitnome, nije ni razumno ni potrebno uspoređivati takve odnose u industrijskim pogonima, velikim trgovačkim lancima ili sve prisutnijem IT sektoru, na koje će predmetne promjene ipak značajnije utjecati, od radnopravnih odnosa u lokalnoj samoupravi, uključujući njihove proračunske korisnike, koji će ipak (u pravilu) jednostavnije prilagoditi svoje poslovanje predmetnim izmjenama i dopunama. Stoga ćemo u nastavku ukratko predstaviti najznačajnije izmjene novog Zakona, a dalje u tekstu ćemo se fokusirati na utjecaj tih promjena na naše gradove i općine. Međutim, nerijetko su upravo službenici u općinama, gradovima i županijama u širem ili užem smislu zaduženi ili brinu o radnopravnim odnosima kod svojih proračunskih korisnika, tako da ćemo se osvrnuti i na neke okolnosti koje izlaze iz okvira funkcioniranja jedinica lokalne i područne samouprave u užem smislu.

PRIMJENA OPĆIH PROPISA O RADU NA SLUŽBENIČKE ODNOSE

Prijam u službu te prava, obveze i odgovornosti službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uređeni su prije svega Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi[3] (dalje u tekstu ZLPRS) i Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi[4]. Izričitom odredbom članka 3. ZLPRS propisano je kako se materijalna i druga prava službenika mogu urediti kolektivnim ugovorom, dok se Zakon o radu[5] (dalje u tekstu: ZOR) na službeničke odnose primjenjuje tek podredno. U istom smislu potrebno je navesti i odredbu članka 8. ZOR u skladu s kojom su se poslodavac i radnik dužni pridržavati odredbi ZOR i drugih zakona, međunarodnih ugovora, drugih propisa, kolektivnih ugovora i pravilnika o radu.

Dio lokalnih jedinica sklopio je sa sindikatima kolektivni ugovor, dio jedinica ima jedan ili više pravilnika o radu, dio jedinica poziva se na odredbe kolektivnih ugovora (iako nisu stranke istih), dok su u nekim jedinicama upravo pravilnikom o unutarnjem redu u potpunosti uređena sva prava i obveze koje proizlaze s osnova radnopravnih odnosa. Iz navedenoga proizlazi kako ne postoji jedinstven i univerzalan pristup u vezi navedenog, a svaka lokalna jedinica može odabrati neki ili više opisanih modela koji najviše odgovara njezinim prilikama i potrebama.

[1] NN 151/22
[2] NN 151/22
[3] NN 86/08, 61/11, 04/18, 112/19
[4] NN 28/10 i 10/23, uz napomenu kako su recentne izmjene donijele značajne novosti u okviru za uređenje plaća u lokalnim jedinicama
[5] NN 93/14, 127/17, 98/19 i 151/22

PREGLED NAJZNAČAJNIH IZMJENA I DOPUNA

Jedna od temeljnih intencija zakonodavca je suzbijanje rada na određeno vrijeme, za što je institut donio nova ograničenja koja će poslodavci s potrebom ili običajem zapošljavanja na određeno vrijeme morati uzeti u obzir, a detaljnije je reguliran i dodatni rad radnika kod drugog, odnosno drugih poslodavaca. Također, normativno su jasnije uređeni i instituti rada od kuće, odnosno rada na daljinu, ali, s obzirom na to da isti nisu u užem interesu jedinica lokalne i područne samouprave, o njima ćemo pisati nekom drugom zgodom. Međutim, upravo su navedene okolnosti izazvale najviše zanimanja medija te stručne i šire javnosti, uz napomenu kako su, prema skromnom mišljenju autora ovih redaka, zakonske odredbe koje uređuju navedena područja prilično složene te će ipak zahtijevati dodatni angažman nužan za njihovo razumijevanje, a potom i operativno provođenje mjerodavnih kolegica i kolega (uključujući, naravno, i sve one entitete i osobe kojima je ovakva rodna kvalifikacija previše ograničavajuća u izričaju).

Predmetnim su izmjenama i dopunama u radno zakonodavstvo uvedeni i neki potpuni novi i nepoznati pojmovi pa je tako čitavo poglavlje Zakona posvećeno radu dosad normativno neuređenih, ali svakako postojećih digitalnih platformi. Pored već poznatog rada na izdvojenom mjestu rada, kojeg kolokvijalno nazivamo i radom od kuće, uveden je i potpuno novi institut rada na daljinu, koji bi prema intenciji zakonodavca trebao predstavljati uporište za reguliranje radnopravnih odnosa osoba koje svoj rad obavljaju isključivo putem informacijsko-komunikacijske tehnologije. Nadalje, dobro znanim institutima koji uređuju pitanja plaćenog i neplaćenog dopusta u naše je radno zakonodavstvo pridružen i do sada nepoznati pojam odsutnosti s posla, dok su neki uvedeni pojmovi tek normativno učvrstili već poznate institute i situacije koje se u praksi široko primjenjuju. Tako su, kao primjer navedenome, uvedeni i definirani pojmovi matičnog i povezanih poslodavaca, a za svaku je pohvalu je i činjenica da je zakonodavac konačno odlučio definirati što čini plaću te da se plaća utvrđuje i iskazuje isključivo u bruto iznosu. U istom smislu valja dodati i kako se plaća, naknada plaće i ostali primici u novcu obračunavaju i isplaćuju radniku na njegov transakcijski račun, zbog čega je došlo i do odgovarajućih izmjena i usklađenja u članku 86. Zakona o porezu na dohodak[6].

U konačnici, spomenimo i određene izmjene i dopune koje pojedinim skupinama radnika normativno dodjeljuju određena prava, a poslodavcima posljedično i neizbježno neke nove obveze. Tako je odredbama članka 13. stavaka 6. i 7. ZOR-a propisano da radnik zaposlen na određeno vrijeme nakon probnog rada može zatražiti sklapanje ugovora na neodređeno, dok radnik koji je na temelju ugovora o radu za nepuno radno vrijeme proveo kod istog poslodavca duže od 6 mjeseci može na temelju članka 63. stavaka 5. i 6. ZOR-a tražiti sklapanje ugovora o radu na puno radno vrijeme. Navedene odredbe ne obvezuju poslodavca na bezuvjetno prihvaćanje takvih zahtjeva, ali mu svakako nameću obvezu davanja obrazloženih odgovora u roku od 30 dana od njihova zaprimanja.

Zanimljive su i odredbe kojma je propisano pravo radnika koji radi u prostoru poslodavca zatražiti od poslodavca izmjenu ugovora o radu i ugovaranje rada na izdvojenom mjestu rada u određenim slučajevima taksativno navedenim u članku 17. c stavcima 2. i 4. ZOR. U bitnome, ove odredbe također ne obvezuju poslodavca na prihvaćanje takvih izmjena, ali mu svakako nameću dodatnu administrativnu obvezu u vidu obveze davanja obrazloženog odgovora, ovaj put u roku 15 dana od dana podnošenja takvih zahtjeva.

[6] NN 151/22

POSTOJI LI OBVEZA IZMJENA PRAVILNIKA O RADU, UGOVORA O RADU I RJEŠENJA O PRIJEMU I RASPOREDU?

Odgovor na navedeno pitanje u odnosu na kolektivne ugovore, pravilnike o radu i/ili pravilnike o unutarnjem redu, nažalost, nije i ne može biti jednoznačan za sve subjekte primjene novih zakonskih promjena, ali se određeni univerzalno primjenjivi uzorak ipak može prepoznati i primijeniti u većini situacija. Važno je za istaknuti da će one pravilnike o radu, odnosno pravilnike o unutarnjem redu koji iz nepoznatih motiva i razloga sadrže doslovno prepisane zakonske odredbe, a koje su izmijenjene ili dopunjene predmetnom normativnom intervencijom, svakako biti potrebno na odgovarajući način izmijeniti i uskladiti sa Zakonom i to u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ZOR-a. S druge strane, ako isti akti ne sadrže doslovno prepisane odredbe i umjesto njih koriste generičke formulacije u kojima se pozivaju na primjenu općeg propisa u radu u vezi s određenim radnopravnim područjem ili institutom, nema ni potrebe za intervencijom u iste. Naravno, ukoliko se na određene djelatnosti i područja rada primjenjuju kolektivni ugovori i/ili pravilnici, koji na za radnika povoljniji način od zakona uređuju takva područja i institute, utoliko iste također nije potrebno mijenjati i usklađivati.

Međutim, službenički odnosi u lokalnoj i područnoj samoupravi uređeni su gotovo u cijelosti prethodno navedenim posebnim propisima, a službenici se, izuzmu li se rijetke iznimke, primaju i raspoređuju u službu na temelju upravnih akata, a ne na temelju ugovora o radu.

Stoga je suštinski važno naglasiti kako u tom smislu nije došlo do promjena normativnog okvira koji bi narušili postojeće dobro uhodane mehanizme u odnosu na prijam i raspored službenika. Također, iako se navedeno podrazumijeva, ovdje valja ukazati na Ustavom Republike Hrvatske[7] proklamirano načelo zabrane retroaktivnosti, odnosno napomenuti kako propisi, osim u iznimnim slučajevima, ne mogu imati povratno djelovanje. Međutim, određene promjene će svakako trebati uvažiti u razdoblju koje nam slijedi, odnosno uzeti ih u obzir prije svega prilikom usklađivanja internih općih akata poslodavaca, a posljedično i kod donošenja pojedinačnih akata ili ugovora kojima se odlučuje o pravima radnika i/ili službenika.

KRATKI PREGLED NOVIH OBVEZA ZA LOKALNE JEDINICE

Prethodno smo ukazali na dio najvažnijih izmjena i dopuna ZOR koje se, iako je riječ o općem propisu o radu, odnose prije svega na poslodavce koji djeluju u privatnom sektoru, odnosno poslodavce koji su ustrojeni kao trgovačka društva i ustanove, bez obzira pripadaju li javnom ili privatnom sektoru. S obzirom na već spomenutu okolnost kako je područje radnopravnih odnosa u lokalnoj samoupravi gotovo u potpunosti uređeno posebnim propisima, možemo izvesti zaključak kako se ključne izmjene i dopune ZOR, osobito one koje se odnose na rad na određeno, dodatni rad, rad na daljinu i na izdvojenom mjestu rada, ipak ne odnose na općine, gradove i županije.

Kako bilo, neke od zakonskih izmjena će u određenoj mjeri ipak biti potrebno uzeti u obzir i u radu lokalnih jedinica. Prije svega, relativno značajne novine donose prethodno spomenuti instituti plaćenog i neplaćenog dopusta, kao i uvođenje potpuno novog pojma odsutnosti s posla. U pogledu plaćenog dopusta, dodatno je razrađeno pravo na jedan plaćeni slobodni dan po osnovi svakog darivanja krvi, a pod darivanjem krvi smatra se i darivanje krvnog sastojka za pripremu krvnog pripravka namijenjenog za transfuzijsko liječenje.

[7] NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14

Međutim, darivanje krvi i slobodni dani u pravilu su uređeni povoljnije za radnika kolektivnim ugovorima i pravilnicima o radu, tako da ni u tom smislu vjerojatno neće doći do značajnijih odstupanja od postojeće poslovne prakse.

Dodatno su razrađene i odredbe o neplaćenom dopustu i to tako da radnik ima pravo na neplaćeni dopust u ukupnom trajanju od pet radnih dana godišnje za pružanje osobne skrbi. Pod pružanjem osobne skrbi, prema ZOR-u, smatra se skrb koju radnik pruža članu uže obitelji ili osobi koja živi u istom kućanstvu i koja joj je potrebna zbog ozbiljnog zdravstvenog razloga. Poslodavac može u svrhu odobravanja prava na dopust za pružanje osobne skrbi od radnika zatražiti dokaz o postojanju takvog ozbiljnog zdravstvenog razloga. Nažalost, zakonodavac je propustio pobliže definirati što podrazumijeva pojam ozbiljnog zdravstvenog razloga, tako da možemo očekivati određenu razinu pravne i operativne nesigurnosti u tom smislu za sve poslodavce u Republici Hrvatskoj.

Pored navedenog, a u kontekstu plaćenih i neplaćenih dopusta, zakonodavac je odlučio uvesti i jedan potpuno novi institut naziva *odsutnost s posla*. U bitnome, svaki radnik ima pravo na odsutnost s posla jedan dan u kalendarskoj godini kada je zbog osobito važnog i hitnog obiteljskog razloga uzrokovanog bolešću ili nesretnim slučajem prijeko potrebna njegova trenutačna nazočnost, a razdoblje odsutnosti smatra se vremenom provedenim na radu, dok se eventualno duže trajanje takve odsutnosti, kao i naknada plaće za to vrijeme, mogu utvrditi kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu ili ugovorom o radu. Kao i kod neplaćenog dopusta, zakonodavac je i ovdje propustio definirati što podrazumijeva sintagma *osobito važnog i hitnog obiteljskog razloga uzrokovanog bolešću ili nesretnim slučajem*, pa ni ta okolnost također ne doprinosi stvaranju ozračja pravne i poslovne sigurnosti[8].

Nadalje, određene promjene uvedene su i u područje zaštite dostojanstva radnika, tako da je sada svaki poslodavac koji zapošljava više od 75 radnika dužan imenovati dvije osobe različitog spola, koje su osim njega ovlaštene primati i rješavati pritužbe vezane za zaštitu dostojanstva radnika. Postojeća odredba prema kojoj je svaki poslodavac s najmanje 20 zaposlenih radnika dužan imenovati jednu osobu proširena je na način da je poslodavac sada dužan ishoditi prethodnu pisanu suglasnost osobe za koju predlaže imenovanje.

U konačnici, valja ukazati kako je izmijenjen i dopunjen niz zakonskih odredbi o pravima iz radnog odnosa radnika koji ostvaruju rodiljna i roditeljska prava u skladu s posebnim propisom, koja će svakako biti potrebno uzeti u obzir prilikom donošenja odluka o takvim pravima, uz dodatnu napomenu kako je zakonskim odredbama zajamčena ravnopravnost prilika za korištenje roditeljskih prava muškaraca i žena tijekom ostvarivanja njihovih prava iz radnog odnosa (korištenje očinskog dopusta).

UKRATKO O UTJECAJU ZAKONSKIH IZMJENA I DOPUNA NA RAD PRORAČUNSKIH KORISNIKA

Zakonom koji uređuje ustrojstvo i djelokrug te način i područja rada jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave[9] taksativno su određeni poslovi koje lokalne jedinice u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju te čije su obavljanje dužne organizirati. Za obavljanje niza takvih poslova, od kojih posebno valja istaknuti poslove odgoja,

[8] Obzirom kako je navedena formulacija semantički izrazito neodređena i podložna tumačenju, možda je korisno zauzeti pragmatičan stav te, s ciljem izbjegavanja dodatne administracije u vezi potencijalnih povreda radničkih prava, jednostavno udovoljiti svakom takvom zahtjevu

[9] Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20)

obrazovanja i zdravstvene zaštite, lokalne jedinice u pravilu osnivaju ustanove, čije je osnivanje i osnovno funkcioniranje uređeno posebnim propisom[10].

U kontekstu dosega novih zakonskih izmjena radnopravnog zakonskog okvira, valja dodati kako se na njih, za razliku od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, izravno primjenjuje ZOR kao opći propis o radu. U bitnome, proračunski će korisnici, pored svih prethodno navedenih univerzalno primjenjivih novina, ipak trebati obratiti višu razinu pozornosti na nove izmjene i dopune ZOR-a, osobito onih koje se odnose na ugovore o radu, zatim rad na određeno vrijeme te dodatni i probni rad. Također, iako se na radnopravne odnose proračunskih korisnika primjenjuju i različiti posebni propisi[11], koji ipak mogu regulirati određene institute na drugačiji način od onog propisanog općim propisom o radu, mišljenja smo da ni u tom smislu vjerojatno neće doći do značajnijih odstupanja od postojeće poslovne prakse.

ZAKLJUČNO PROMIŠLJANJE

Predmetne zakonske izmjene i dopune su u nomotehničkom i sadržajnom smislu svakako opsežne, ali ipak nisu, prema skromnom mišljenju autora ovog teksta, pretjerano invazivne u odnosu na veliku većinu poslodavaca u Republici Hrvatskoj, a osobito u odnosu na lokalne jedinice i njihove proračunske korisnike. Međutim, to nikako ne znači da istima ne treba pristupiti s visokom razinom pozornosti, jer određene povrede zakonskih odredbi ipak mogu izravno rezultirati prekršajnim sankcijama ili upravnim mjerama, dok neke povrede mogu neizravno utjecati na zakonito i učinkovito funkcioniranje niza različitih subjekata koji se nalaze u ulozi poslodavaca.

Za kraj, iako predmetne normativne intervencije neizbježno donose određene promjene u radu i postupanju poslodavaca, kako smo i uvodno naveli, značajan broj poslodavaca može odahnuti jer promjene neće značajno narušiti postojeće dobro uhodane sustave i mehanizme u vezi uređenja njihovih radnopravnih odnosa.

Uvodno citirani Zakon o suzbijanju neprijavljenog rada usmjeren je u potpunosti, kao što mu i naziv zorno govori, na sankcioniranje poslodavaca koji i dalje prakticiraju različite oblika tzv. *rada na crno*, tako da, iako sadrži određene zanimljive i potencijalno dalekosežne odredbe u pogledu evidentiranja radnog vremena[12], ipak nije u žarištu pozornosti lokalnih jedinica kao poslodavaca.

Vedran Vukobrat, dipl. iur.

LIBUSOFT CICOM d.o.o.

[10] Zakon o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19 i 151/22)

[11] Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (NN 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 07/17, 68/18, 98/19, 64/20 i 151/22), Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju (NN 10/97, 107/07, 94/13, 98/19 i 57/22) i Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 100/18, 125/19, 147/20, 119/22 i 156/22)

[12] U članku 14. Zakona propisana je načelna obveza vođenja evidencija koje sadrže podatke o radnicima i radnom vremenu uz korištenje odgovarajućih programskih rješenja koji omogućavaju povezivanje i razmjenu podataka s jedinstvenom elektroničkom evidencijom rada u stvarnom vremenu, ali je još uvijek preuranjeno govoriti o istoj, obzirom se tek očekuje donošenje pravilnika od strane nadležnog ministra koji će pobliže definirati obveznike takve dostave, kao i sadržaj podataka, način unosa, razmjene i pohranjivanja podataka te način pristupanja podacima