



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Klasa:

Urbroj:

Zagreb, ____ . lipnja 2014.

PREDSJEDNIKU HRVATSKOG SABORA

PREDMET: Prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja članka 126. stavka 1., a u vezi s člancima 60., 62. i 63. Zakona o policiji („Narodne novine“, br. 34/2011. i 130/2012.)

Na temelju članka 208. stavka 1., a u vezi s člankom 172. stavkom 1. Poslovnika Hrvatskog sabora, Vlada Republike Hrvatske podnosi Prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja članka 126. stavka 1. a u vezi s člancima 60., 62. i 63. Zakona o policiji („Narodne novine“, br. 34/2011. i 130/2012.)

Prijedlog se podnosi iz sljedećih razloga:

U primjeni odredbe članka 126. Zakona o policiji pojavila se dvojba o pitanju da li je nakon donošenja Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva unutarnjih poslova, usklađenog s odredbama Zakona o policiji bilo potrebno, za radna mjesta rukovodećih policijskih službenika, provesti postupak internog oglašavanja sukladno odredbama Zakona o policiji ili su svi policijski službenici trebali biti raspoređeni na radna mjesta na kojima su i zatečeni.

Odredbom članka 126. stavka 1. Zakona o policiji propisano je, cit.: „Policijski službenici Ministarstva, zatečeni u službi na dan stupanja na snagu ovoga Zakona, nastavljaju s radom na svojim dosadašnjim radnim mjestima i zadržavaju zvanja i plaće prema dosadašnjim propisima, do donošenja rješenja o rasporedu na radna mjesta prema Pravilniku o unutarnjem redu Ministarstva, usklađenom s odredbama ovoga Zakona.“

Ova odredba, rješavajući pitanje statusnih prava policijskih službenika u prijelaznoj fazi, ujedno utvrđuje i obvezu usklađenja Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva unutarnjih poslova s odredbama Zakona o policiji, i to ne iz razloga da bi se zadržalo zatečeno stanje, već upravo suprotno, da bi se proveo novi sustav temeljen na provedbi internih oglasa kao osnovnog preduvjeta popune rukovodećih radnih mjesta policijskih službenika.

Međutim, u pojedinačnim upravnim predmetima u upravnoj i upravno-sudskoj praksi utvrđuje se da nakon donošenja novog Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva unutarnjih poslova radna mjesta policijskih službenika nisu ukinuta, pa time niti slobodna te ih stoga nije trebalo popunjavati u skladu s odredbama članka 60. i članka 62. Zakona o policiji, već je trebalo sve policijske službenike rasporediti na radna mjesta na kojima su i zatečeni. Također se utvrđuje da je, u slučaju ukidanja pojedinih radnih mjesta ili smanjenja broja izvršitelja na pojedinim radnim mjestima, policijske službenike s tih radnih mjesta trebalo rasporediti na druga radna mjesta za koja ispunjavaju uvjete, nakon toga utvrditi koja su rukovodeća radna mjesta ostala slobodna, pa tek tada pristupiti objavi internog oglasa radi njihove popune. Iz toga proizlazi da je bilo potrebno zadržati zatečeno stanje, dakle svim zatečenim policijskim službenicima sačuvati njihov radno-pravni status, stečen prema ranije važećim propisima.

Time je, međutim, prihvaćen parcijalni pristup obuhvatu reforme normirane Zakonom o policiji i pripadajućim podzakonskim propisima, a koji pristup razumijeva, između ostaloga, da bi nakon prelaska na novi model popune spomenutih radnih mjesta postojale dvije kategorije rukovodećih policijskih službenika:

- prvi, koji su zatečeni na pojedinim rukovodećim radnim mjestima pa nisu bili izloženi konkurenciji internih oglasa niti mandatom režimu,
- drugi, koji su imenovani u postupku internih oglasa na mandat tijekom kojega mogu biti razriješeni iz malog broja Zakonom propisanih razloga, dakle uvjeti za istovrsno radno mjesto ne bi bili određeni istim propisom.¹

Na taj način izgrađena su dvostruka mjerila prilikom primjene važećih propisa kojima se propisuje raspored, odnosno imenovanje policijskih službenika na rukovodeće položaje.

Takva upravna i upravno-sudska praksa izražava stajalište koje ne uvažava cjelovitost pristupa reformi Ministarstva unutarnjih poslova provedenoj sukladno ciljevima Zakona o policiji, koji ciljevi nužno podrazumijevaju postojanje „nultog stanja“ popune navedenih radnih mjesta, radi namjeravanog otklona od prijašnje regulacije s ciljem prilagodbe europskim standardima, osiguranja proklamirane transparentnosti, podložnosti svih rukovodećih radnih mjesta jednakom načinu konkurencijske popune te jednakog statusa i startne osnove rukovodećih policijskih službenika.

Potrebno je uzeti u obzir činjenicu da je Zakon o policiji konačni rezultat provedbe usvojene Strategije reforme sustava upravljanja ljudskim potencijalima Ministarstva unutarnjih poslova, koja je izrađena u okviru projekta EU Twinning Phare – „Jačanje sustava upravljanja ljudskim potencijalima, sustava obrazovanja i obuke MUP-a“, koju je Vlada Republike Hrvatske bila dužna provesti radi pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, pa je time i u zakonodavstvo Republike Hrvatske preuzeta praksa Europske unije u upravljanju ljudskim potencijalima.

Time je Ministarstvu unutarnjih poslova dana obveza uređivanja radno-pravnog statusa policijskih službenika na način sukladan standardima Europske unije, što podrazumijeva napuštanje dotadašnjeg pristupa te izgradnju potpuno novog sustava upravljanja ljudskim potencijalima. Izgradnja takvog sustava upravljanja ljudskim potencijalima preduvjet je modernizacije rada policije i instrument podizanja njene spremnosti za novu etapu razvoja započetu ulaskom Republike Hrvatske u punopravno

¹ ovo stajalište nije sukladno ciljevima navedenim u obrazloženju Prijedloga Zakona o policiji niti točkama 1. i 9. Strategije reforme sustava upravljanja ljudskim potencijalima MUP-a za razdoblje 2009. – 2011.

članstvo Europske unije. Naime, za ovakvu ulogu policije nije dovoljno samo jasno definirati njene ciljeve, već je nužno osigurati ljudski potencijal koji će zadano provesti u djelo.

Sukladno navedenom i preuzetim obvezama u pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, stupanjem na snagu novog Zakona o policiji te propisa donesenih na temelju njega i to: Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstvu unutarnjih poslova („Narodne novine, br. 70/2012, 140/2013 I 50/2014), Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika („Narodne novine“, br. 129/2011., 82/2012. i 140/2013.), Uredbe o uvjetima za stjecanje policijskih zvanja, oznakama policijskih zvanja, funkcionalnim oznakama radnih mjesta, promaknuću i napredovanju kroz policijska zvanja („Narodne novine“, broj: 129/2012.), Uredbe o plaćama policijskih službenika („Narodne novine broj: 129/2011., 82/2012. i 25/2013.) i Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva unutarnjih poslova, radna mjesta bilo je potrebno popuniti isključivo na temelju odredbi navedenih propisa i to na način da je prije popune rukovodećih radnih mjesta bilo potrebno provesti interne oglase.

Navedeni način popune rukovodećih radnih mjesta preuzet kao standard Europske unije neizostavan je početni element izgradnje novoga sustava upravljanja ljudskim potencijalima, jer upravo provedba internog oglašavanja osigurava proklamiranu transparentnost ovoga sustava, koja se očituje kako u promicanju profesionalnih vrijednosti i etičnosti tako i u pravu na jednaku dostupnost radnim mjestima, odnosno osigurava provedbu usvojenih europskih načela.

Okolnost da su na radnim mjestima zatečeni zaposlenici ne može se smatrati razlogom za isključenje primjene odredbi članaka 60. i 62. Zakona o policiji koje propisuju popunu rukovodećih radnih mjesta nakon provedenog internog oglasa, jer cilj Zakona o policiji nije zadržavanje zatečenog sustava rukovođenja policijom, već upravo suprotno, uspostava europskog sustava upravljanja koji će na transparentan način, otvarajući rukovodeća radna mjesta ravnopravnoj konkurenciji, osigurati kompetentnost rukovodećeg policijskog kadra.

Stoga je, unatoč postojećem nomotehničkom rješenju članka 63. Zakona o policiji, nesporno da je, slijedom primjene propisa o državnim službenicima, nakon donošenja novog Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva unutarnjih poslova, svim policijskim službenicima bilo potrebno donijeti rješenja o rasporedu na radna mjesta, a za radna mjesta rukovodećih policijskih službenika bilo je potrebno prethodno provesti interne oglase.

Kada bi bilo točno naprijed navedeno stajalište da za popunu rukovodećih radnih mjesta nije bilo potrebno raspisivati interne oglase ukoliko su na njima bili zatečeni policijski službenici, tada bi se nužno postavilo pitanje same svrhe i razloga postojanja odredbe članka 126. stavka 1. Zakona o policiji, jer bi to značilo da se unatoč novom Zakonu zaposlenicima ustvari status ne mijenja pa ga nije niti potrebno štititi.

Nasuprot tome, odredba članka 126. Zakona o policiji, pa čak kad se i gramatički tumači, propisuje da policijski službenici zatečeni u službi na dan stupanja na snagu tog Zakona, nastavljaju s radom na dosadašnjim radnim mjestima i zadržavaju zvanja i plaću prema dosadašnjim propisima, ali samo do donošenja rješenja o rasporedu na radno mjesto prema Pravilniku o unutarnjem redu Ministarstva koji je usklađen s odredbama citiranog Zakona, iz čega nedvojbeno proizlazi da niti jednom policijskom službeniku nije garantirano da će biti raspoređen na poslove koje je obavljao do donošenja rješenja o rasporedu, a naročito se to odnosi na radna mjesta koja se izričitim odredbama članka 60. stavka 1. i članka 62. Zakona o policiji mogu popuniti tek nakon provedenog internog oglasa.

Dakle, odredba članka 126. stavka 1. Zakona o policiji s jedne strane skrbi o radno-pravnom statusu zatečenih policijskih službenika, ali s druge omogućava ulazak u novi sustav upravljanja ljudskim potencijalima, osiguravajući na taj način ravnotežu pravnog sustava u provedbi procedura usklađenih s europskim standardima.

Svako drugačije stajalište dovodi do nemogućnosti uspostave sustava koji uvodi Zakon o policiji, jer bi ostanak svih policijskih službenika na radnim mjestima na kojima su zatečeni onemogućio primjenu pojedinih zakonskih odredbi, primjerice onih kojima se određene kategorije rukovoditelja imenuju na razdoblje od 5 godina, čime se ujedno uvodi naprijed spomenuta nejednakost unutar istih kategorija radnih mjesta – onih na kojima zatečeni rukovoditelji ostaju rukovoditelji bez propisanih ograničenja i onih koji nisu zatečeni na rukovodećim mjestima, odnosno na koje se Zakon o policiji primjenjuje pa se nakon provedenog internog oglasa imenuju za utvrđeno razdoblje a iz određenih se taksativno navedenih razloga mogu i razriješiti.

Smatramo da primjena povijesne, gramatičke, sustavne, logičke ili bilo koje druge tehnike tumačenja propisa ukazuje na zaključak da za početnu primjenu odredaba Zakona o policiji vezanih uz popunu spomenutih radnih mjesta putem internog oglasa nije bitna (ne)popunjenost radnih mjesta, tj. da navedena regulacija razumijeva tzv. nulto stanje.

Naime, prethodno opisane razlike između dviju kategorija rukovodećih policijskih službenika do kojih bi došlo primjenom interpretacije o parcijalnom pristupu novom modelu popune radnih mjesta rukovodećih policijskih službenika, a za koje razlike ne postoji pravno utemeljeno ni racionalno opravdanje, bile bi protivne cjelini policijskog i službeničkog zakonodavstva, kao i općem načelu jednakosti. Konačno, smatramo da prethodno izneseni argumenti, naročito oni vezani uz ciljeve Zakona o policiji, i primjenom teleološkog tumačenja rezultiraju upravo ponuđenom interpretacijom.

Na temelju navedenog, vezano uz članak 126. stavak 1. Zakona o policiji proizlazi da je volja zakonodavca bila da se stupanjem na snagu ovoga Zakona umjesto dotadašnjeg načina popunjavanja radnih mjesta policijskih službenika uvede novi sustav, sukladan europskim standardima, kao i da su od trenutka stupanja na snagu Zakona o policiji sva rukovodeća radna mjesta slobodna za popunu putem internog oglasa te se na njih policijski službenici imenuju, odnosno raspoređuju, nakon provedenog postupka internog oglašavanja, sukladno odredbama članaka 60. i 62. Zakona o policiji.

Slijedom navedenog Hrvatskom saboru predlaže se davanje sljedećeg:

VJERODOSTOJNOG TUMAČENJA

članka 126. stavka 1., a u vezi s člancima 60., 62. i 63. Zakona o policiji
(„Narodne novine“, br. 34/2011. i 130/2012.)

Odredba članka 126. stavka 1. Zakona o policiji prema kojoj policijski službenici, zatečeni u službi na dan stupanja na snagu Zakona o policiji, nastavljaju s radom na svojim dosadašnjim radnim mjestima i zadržavaju zvanja i plaće prema dosadašnjim propisima, do donošenja rješenja o rasporedu na radna mjesta prema Pravilniku o unutarnjem redu

Ministarstva, usklađenom s odredbama tog Zakona, a u svezi s odredbama članaka 60., 62. i 63. ovoga Zakona, primjenjuje se od dana stupanja na snagu Zakona o policiji („Narodne novine“, br. 34/2011. i 130/2012.) na način da se za sva rukovodeća radna mjesta propisana Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika („Narodne novine“, br. 129/2011., 82/2012. i 140/2013.) provode postupci internog oglašavanja, nakon tih postupaka provodi se izbor između onih policijskih službenika koji su se na interni oglas javili i koji ispunjavaju sve propisane uvjete te se potom izabrani kandidati imenuju odnosno raspoređuju na konkretna rukovodeća radna mjesta.

Odredba članka 126. stavka 1. Zakona o policiji policijskim službenicima zatečenim na radnim mjestima zadržava prava iz radnog odnosa stečena u skladu s ranije važećim propisima, u periodu od stupanja na snagu Zakona o policiji do donošenja rješenja o rasporedu na radna mjesta prema Pravilniku o unutarnjem redu Ministarstva, ali istodobno znači da su sva rukovodeća radna mjesta propisana Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika slobodna za popunu putem internog oglasa, i to od trenutka stupanja na snagu ovoga Zakona, te se na njih policijski službenici imenuju, odnosno raspoređuju, nakon provedenog postupka internog oglašavanja, sukladno odredbama članaka 60. i 62. Zakona o policiji.

PREDSJEDNIK

Zoran Milanović