

SUDSKI SLUŽBENICI POD POVEĆALOM: ANALIZA SPECIFIČNOSTI PREMA OSTALIM DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA

Izvorni znanstveni rad

UDK: 35.085:347.962(497.5)

3.085:347.962(497.5)

347.962.1(497.5)

Primljeno: 12. prosinca 2024.

Romea Manojlović Toman*

Karlo Kožina**

Tena Matejaš Kereša***

Rad se bavi sudskim službenicima kao posebnom skupinom državnih službenika koji su zaposleni u tijelima sudbene vlasti. Iako sudski službenici ulaze u kategoriju državnih službenika te sa na njih primjenjuje Zakon o državnim službenicima i njegovi podzakonski propisi, ipak kod njih postoje specifičnosti koje ne postoje kod ostalih državnih službenika. U radu se stoga vrši pravna analiza prijma, napredovanja i plaćanja sudskih službenika te se prikazuju specifičnosti u odnosu na druge državne službenike. Daje se uvid u specifičnosti poslova koje obavljaju, kao i u upravljanje ljudskim potencijalima u tijelima sudbene vlasti. Prikazuju se empirijski podaci anketnog istraživanja o faktorima koji utječu na privlačenje i zadržavanje sudskih službenika. Na osnovi studije slučaja provedene na Općinskom kaznenom sudu u Zagrebu daje se analiza postojećeg i stavova prema novom sustavu upravljanja radnim izvršenjem sudskih službenika te se iznose ukupni zaključci o specifičnostima sudskih službenika prema ostalim državnim službenicima.

Ključne riječi: sudski službenici, državni službenici, upravljanje ljudskim potencijalima, privlačenje i zadržavanje, upravljanje radnim izvršenjem

1. UVOD

U pravosudnim tijelima Republike Hrvatske, osim sudaca, državnih odvjetnika i njihovih zamjenika kao pravosudnih dužnosnika, zaposlen je i velik broj državnih službenika i namještenika. Zakon o sudovima¹ razlikuje službenike (npr. sudske zapisničare) i

* Dr. sc. Romea Manojlović Toman, izvanredna profesorica na Katedri za upravnu znanost, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet

** Karlo Kožina, univ. mag. iur et spec. iur., asistent na Katedri za upravno pravo, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet

*** Tena Matejaš Kereša, bacc. admin. publ., završila prijediplomski stručni studij na Sveučilištu u Zagrebu, Pravnom fakultetu s temom "Upravljanje radnim izvršenjem službenika u tijelima sudbene vlasti Republike Hrvatske - studija slučaj Općinskog kaznenog suda u Zagrebu"

¹ Zakon o sudovima, NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23, 155/23, 36/24, čl. 108.–112.

namještenike (npr. vozače), koji obavljaju stručne, uredske i tehničke poslove,² sudske savjetnike (sudski savjetnici, viši sudski savjetnici i viši sudski savjetnici – specijalisti) kao osobe sa završenim studijem prava koje sudjeluju u rješavanju sudskih predmeta i koje su ovlaštene samostalno provoditi određene sudske postupke, sudačke vježbenike te sudske suradnike (npr. socijalni pedagog) kao osobe sa završenim visokim obrazovanjem koje pomažu sucima kada su potrebna njihova stručna znanja. I Zakon o državnom odvjetništvu³ sadrži sličnu podjelu te govori o službenicima i namještenicima, državnoodvjetničkim savjetnicima, stručnim suradnicima te državnoodvjetničkim vježbenicima.

Na pravosudne se dužnosnike primjenjuje Zakon o plaći i drugim materijalnim pravima pravosudnih dužnosnika,⁴ dok se na službenike i namještenike zaposlene u tijelima sudbene vlasti primjenjuje Zakon o državnim službenicima (dalje: ZDrS)⁵ i Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama (dalje: ZPDSIJS).⁶ Osim navedenoga, Zakon o sudovima i Sudski poslovnik⁷ u manjoj mjeri propisuju dodatne obveze službenicima u tijelima sudbene vlasti (dalje: sudski službenici).⁸ Pbrojani zakoni koji se odnose na sudske službenike bit će predmetom pravne analize u ovome radu.

Iako službenici zaposleni u pravosudnim tijelima ulaze u kategoriju državnih službenika i namještenika, odnosno u kategoriju u kojoj se nalaze i službenici zaposleni u tijelima državne uprave, kaznenim tijelima, stručnim službama Vlade, Državnog sudbenog vijeća i svih pravobranitelja, Državnom uredu za reviziju i drugim tijelima koja obavljaju državnu službu (čl. 2. ZDrS-a), aktivnosti kao što je štrajk službenika zaposlenih u tijelima sudbene vlasti i državnom odvjetništvu⁹ pokazale su da ipak postoje neke specifičnosti službenika zaposlenih u tim tijelima. Ovaj se rad stoga bavim tom skupinom službenika,

² Pri čemu namještenici obavljaju samo pomoćno-tehničke poslove, odnosno poslove koji su potrebni za kvalitetno obavljanje poslova iz djelokruga tijela (čl. 4. Zakona o državnim službenicima, NN 155/23, 85/24), a to su, primjerice, poslovi vozača, domara ili spremača.

³ NN 67/18, 21/22, čl. 122.–128.

⁴ Zakon o plaći i drugim materijalnim pravima pravosudnih dužnosnika, NN 10/99, 25/00, 01/01, 30/01, 59/01, 114/01, 116/01, 64/02, 153/02, 154/02, 17/04, 08/06, 142/06, 34/07, 134/07, 146/08, 155/08, 39/09, 155/09, 14/11, 154/11, 12/12, 143/12, 100/14, 147/14, 120/16, 16/19, 71/23, 35/24.

⁵ Zakon o državnim službenicima, NN 155/23, 85/24.

⁶ Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, NN 155/23.

⁷ Sudski poslovnik, NN 37/14, 49/14, 8/15, 35/15, 123/15, 45/16, 29/17, 33/17, 34/17, 57/17, 101/18, 119/18, 81/19, 128/19, 39/20, 47/20, 138/20, 147/20, 70/21, 99/21, 145/21, 23/22, 12/23, 122/23, 55/24.

⁸ Zakon o sudovima dodatno propisuje da su službenici koji nemaju pravosudni ispit dužni položiti poseban stručni ispit, najkasnije u roku od šest mjeseci od polaganja državnog ispita, a u slučaju njegova nepolaganja prestaje im služba po sili zakona (čl. 108. Zakona o sudovima). Istu obvezu imaju i službenici u državnoodvjetničkim tijelima, a oni, kao i namještenici zaposleni u državnoodvjetničkim tijelima, moraju proći sigurnosnu provjeru te im služba prestaje u slučaju da se utvrdi da postoje sigurnosne zapreke (čl. 122. Zakona o državnom odvjetništvu).

⁹ <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/sindikato-drzavnih-sluzbenika-odlucio-stupiti-u-strajk-55224> (pristup: 9. rujna 2024.).

odnosno, još specifičnije, službenicima zaposlenima u tijelima sudbene vlasti, dakle sudskim službenicima.¹⁰

Cilj je rada analizirati i prikazati neke specifičnosti sudskih službenika u odnosu prema drugim državnim službenicima. Kako bi se cilj ostvario, vrši se trodijelna analiza. U prvom se dijelu analize ispituje pravno uređenje prijma, napredovanja, plaćanja i planiranja ljudskih potencijala, kao i poslovi koje sudski službenici obavljaju kako bi se uočile pravne razlike između sudskih službenika i drugih državnih službenika. U drugom se dijelu analiziraju faktori koji utječu na privlačenje i zadržavanje sudskih službenika kako bi se ispitalo postoji li razlika u motivaciji sudskih službenika i ostalih državnih službenika. U trećem se dijelu prikazuju specifična očekivanja sudskih službenika od novog sustava upravljanja radnim izvršenjem službenika.

Metodološki se rad temelji na pravnoj analizi pravnih propisa koji reguliraju službeničke odnose i ustrojstvo sudova (hermeneutičkim i argumentacijskim metodama) te analizi prikupljenih javno dostupnih statističkih podataka. Zatim, rad se temelji na provedenom empirijskom istraživanju. Autori su u dva navrata (10. svibnja i 4. studenoga 2024.) podnijeli zahtjev za pristup informacijama Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije kojim su zatražili podatke o broju sudskih službenika po pojedinim radnim mjestima i broju riješenih predmeta na pojedinim sudovima po pojedinoj kategoriji rješavatelja u razdoblju 2021.–2023. te su dobivene podatke analizirali i statistički obradili u programu MS Excel. Također, rad se temelji i na rezultatima anketnog istraživanja provedenog među državnim i lokalnim službenicima u prosincu 2023. te studiji slučaja provedenoj među službenicima Općinskog kaznenog suda u Zagrebu u lipnju 2024.

2. PRAVNA I STATISTIČKA ANALIZA PRIJMA, NAPREDOVANJA, PLAĆANJA I POSLOVA SUDSKIH SLUŽBENIKA TE PLANIRANJE LJUDSKIH POTENCIJALA U TIJELIMA SUDBENE VLASTI

Sudski službenici i pitanje njihova razlikovanja od ostalih državnih službenika postali su prilično vidljivi i aktualni tijekom štrajka sudskih službenika 2023. Tako je, primjerice, predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske istaknuo da sudski službenici uopće nisu državni službenici te da bi oni, s obzirom na to, trebali biti regulirani posebnim zakonom, a ne ZDrS-om.¹¹

Što se tiče ukupnog broja zaposlenih u tijelima sudbene vlasti, on je na kraju 2023. iznosio 7963, od čega su 1642 suci, a 6321 službenici i namještenici. Od ukupnog broja službenika

¹⁰ Rad će se baviti ponajprije kategorijom službenika, koja je znatno veća od skupine namještenika (v. niže 2. poglavlje) te koja je bila predmetom provedenih empirijskih istraživanja predstavljenih u radu.

¹¹ V. Dopis predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Su V-41/2023-18 od 23. lipnja 2023., dostupno na: <https://www.vsrh.hr/dopis-predsjednika-vrhovnog-suda-republike-hrvatske-predsjedniku-vlade-republike-hrvatske-u-svezi-strajka-sluzbenika-i-namjestenika-u-pravosudnim-tijelima.aspx> (pristup: 2. studenoga 2024.).

i namještenika 5622 bila su zaposlena sudska službenika, a 699 namještenika.¹² U Tablici 1 prikazan je ukupan broj i struktura zaposlenih sudskih službenika u 2023. godini. Iz predmetne je tablice vidljivo da više od polovice zaposlenih sudskih službenika čine sudski zapisničari i upisničari, dok nije zanemariv ni broj sudskih savjetnika i zemljišnoknjižnih referenata.

Tablica 1. *Struktura zaposlenih sudskih službenika u 2023. godini*

Naziv radnog mjesta	Broj zaposlenih	%
Sudski savjetnik	581	10,33
Administrativni referent - zapisničari	2363	42,03
Administrativni referent – upisničari	724	12,88
Zemljišnoknjižni referent	745	13,25
Sudski referent (sudski registar, za izvršenje kazne, za ovrhu)	184	3,27
Položajna radna mjesta (npr. voditelji odsjeka, ravnatelji sudske uprave i sl.)	590	10,49
Ostali državni službenici (npr. stručni suradnik, ekonom, daktilograf i sl.)	435	7,74
Ukupno	5622	100,00

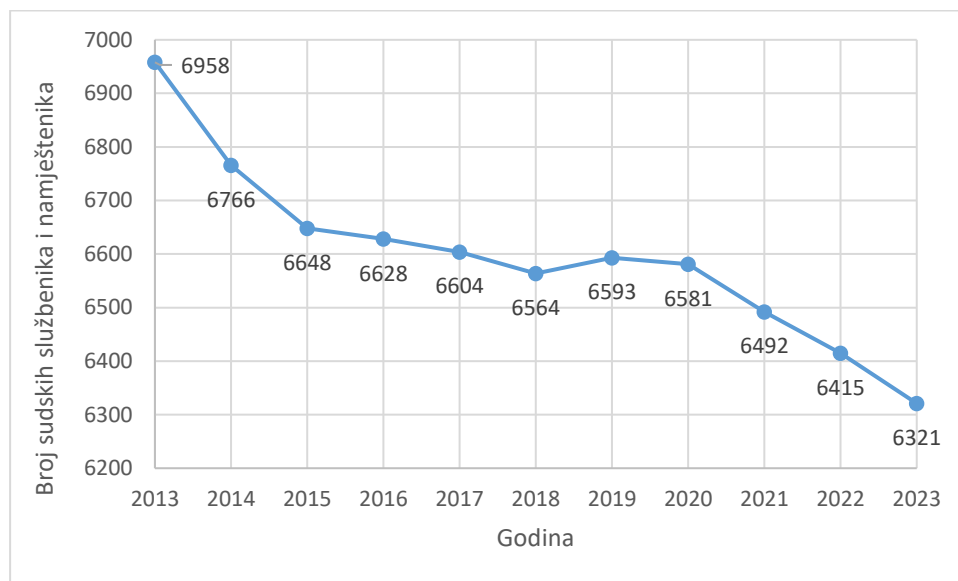
Izvor: autori na temelju podataka Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije¹³

Dalje, kad se promatra ukupan broj zaposlenih sudskih službenika i namještenika tijekom desetogodišnjeg razdoblja, uočava se postupno, ali kontinuirano smanjenje. Na Grafu 1 vidljiv je pravac negativnog nagiba, koji upućuje na trend smanjenja broja sudskih službenika i namještenika. Iz prikazanih podataka proizlazi da se broj zaposlenih sudskih službenika i namještenika u prethodnih deset godina smanjio za gotovo 10 % (9,15 %).

¹² Podaci o broju i strukturi zaposlenih prikupljeni su ostvarivanjem prava na pristup informacijama: dopis Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, klasa: 008-03/24-01/43, urbroj: 514-02-03-03-01/01-24-04 od 27. svibnja 2024. (dalje: PPI 1) i dopis klasa: 008-03/24-01/83, urbroj: 514-02-03-03/01-24-03 od 14. studenoga 2024. (dalje: PPI 2). Ti se podaci neznatno razlikuju od onih iz Izvješće predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske o stanju sudbene vlasti za 2023. godinu, u kojemu se navodi da je ukupan broj zaposlenih na sudovima u Republici Hrvatskoj 6336, v. str. 15–16, dostupno na: <https://www.vsrh.hr/EasyEdit/UserFiles/izvjestaji/2024/statisticko-izvjesce-2023-final.pdf> (pristup: 3. prosinca 2024.).

¹³ PPI 2, *op. cit.* (bilj. 12).

Graf 1. Kretanje ukupnog broja zaposlenih sudskih službenika i namještenika u tijelima sudbene vlasti u razdoblju 2013.–2023.



Izvor: autori na temelju izvješća o stanju sudbene vlasti predsjednika Vrhovnog suda RH¹⁴

2.1. Prijam sudskih službenika

Važeći ZDrS uveo je čitav niz novina u pogledu prijma u državnu, a time i sudsku službu, a to se prije svega odnosi na uvođenje centraliziranog sustava zapošljavanja. Treba reći da je člankom 57. ZDrS-a utvrđen hodogram zapošljavanja, i to na način koji se može označiti kao trokružni sustav zapošljavanja. Tako se u prvom krugu slobodno radno mjesto popunjava internim oglasom, na koji se mogu javiti svi državni i javni službenici koji ispunjavaju formalne uvjete radnog mjesta.¹⁵ Ako se na takav način radno mjesto ne bi moglo popuniti, na razgovor za prijam u službu pozvat će se osobe s najboljim rezultatima iz baze kandidata za rad u državnoj službi. Konačno, ako se ni na jedan od prethodno navedenih načina radno mjesto nije moglo popuniti, raspisat će se javni natječaj za prijam u službu. Te su odredbe istovjetne za sve državne službenike, uključujući i sudske službenike. Za prijam sudskih službenika vrijede sve opće pozitivne (odgovarajući stupanj obrazovanja, radno iskustvo, zdravstvena sposobnost, hrvatsko državljanstvo) i negativne (npr. neosuđivanost) pretpostavke kao i za ostale državne službenike.¹⁶ Međutim, pojedine kategorije sudskih službenika trebaju ispuniti i posebnu

¹⁴ Izvješća o stanju sudbene vlasti od 2013. do 2023. godine dostupna su putem mrežne stranice Vrhovnog suda RH: <https://www.vsrh.hr/izvjesca-o-stanju-sudbene-vlasti.aspx> (pristup: 9. veljače 2025.).

¹⁵ Člankom 62. stavkom 4. ZDrS-a propisano je da na interni oglas prijave mogu podnijeti državni službenici, službenici upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te službenici javnih službi zaposleni na neodređeno vrijeme koji ispunjavaju formalne uvjete za raspored na radno mjesto. Također, treba napomenuti da se odredbe o internom oglasu prema čl. 57. st. 3. ZDrS-a ne odnose na zapošljavanje policijskih službenika i službenika pravosudne policije te zapošljavanje na određeno vrijeme. Zanimljivo je primijetiti da za sudske službenike nije predviđena ta iznimka, dok za pravosudnu policiju jest.

¹⁶ Čl. 54. ZDrS-a.

pretpostavku, koja proizlazi iz čl. 13. Zakona o sigurnosnim provjerama.¹⁷ Naime, sudski savjetnici, zapisničari, kao i ostali sudski službenici (i namještenici) koji rade u specijaliziranim odjelima za suzbijanje organiziranog kriminala i korupcije (tzv. uskočki odjeli) prije prijma (rasporeda) u službu moraju proći temeljnu sigurnosnu provjeru.

Ovisno o krugu zapošljavanja o kojem je riječ, sudski će službenici trebati dokazati svoje kompetencije potrebne za određeno radno mjesto. U slučaju internog oglasa i popunjavanja radnog mjesta iz baze kandidata za rad u državnoj službi te se kompetencije provjeravaju razgovorom, koji provodi povjerenstvo koje je imenovao predsjednik suda.¹⁸ S druge strane, u slučaju zapošljavanja na temelju javnog natječaja, osim intervjuom, kompetencije kandidata provjeravaju se testiranjem, koje se provodi u centraliziranom sustavu elektroničkim putem, dok se one kompetencije koje nije moguće na taj način provjeriti testiraju na odgovarajući način u sudu koji provodi javni natječaj.¹⁹ To razlikovanje u testiranju može se opravdati time što su kandidati koji se zapošljavaju u postupku internog oglasa ili iz baze kandidata prethodno već prošli postupak testiranja, pa nije potrebno ponovno prolaziti postupak provjere njihovih kompetencija.

Konačno, u pogledu prijma sudskih službenika treba upozoriti na poseban položaj sudačkih vježbenika. Prijam i položaj sudačkih vježbenika, osim već spomenutim Zakonom o sudovima, reguliran je i odredbama Zakona o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu.²⁰ Potonjim je zakonom već prije (dakle, prije stupanja na snagu ZDrS-a) utvrđen centraliziran sustav prijma sudačkih vježbenika u pravosudna tijela na način da postupak prijma provodi ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa, a ne, kako je to propisano ZDrS-om, ministarstvo nadležno za službeničke odnose.²¹ Stoga će u praksi trebati razriješiti navedenu antinomiju – koje ministarstvo provodi postupak prijma sudačkih vježbenika – budući da ovdje postoji sukob normi specijalnog ranijeg zakona i općeg kasnijeg zakona (v. *infra* poglavlje 2.5.).²²

2.2. Napredovanje sudskih službenika

Napredovanje, osim što je jedan od načina popunjavanja radnih mjesta, predstavlja i kretanje službenika tijekom karijere (na platnoj ljestvici, u klasi ili zvanju) na bolje radno

¹⁷ Zakon o sigurnosnim provjerama, NN 85/08, 86/12.

¹⁸ Čl. 63. i 64. ZDrS-a.

¹⁹ Čl. 68. ZDrS-a.

²⁰ Zakon o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu, NN 14/19, 30/23.

²¹ Usp. čl. 4. i 5. Zakona o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu s čl. 58. ZDrS-a.

²² Treba reći da, prema važećem Zakonu o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, NN 85/20, 21/23, 57/24 (čl. 10.), i poslove pravosuđa i poslove službeničkih odnosa obavlja Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Međutim, taj se zakon redovito mijenja nakon provedenih izbora za Hrvatski sabor, pa će ubuduće u slučaju razdvajanja tih upravnih resora (pravosuđa i uprave) trebati voditi računa o navedenoj antinomiji. O antinomijama v. Burazin, L., *Kriterij specijalnosti kao sredstvo rješavanja antinomija između općih načela prava (slučaj Gradska groblja)*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 61, br. 2, 2011, str. 606–608.

mjesto, odnosno na viši hijerarhijski položaj.²³ Da bi službenik uopće mogao redovno napredovati, potrebno je kumulativno ispuniti sljedeće pretpostavke: (1) ocjena „uspješan“ ili viša u prethodnoj godini, (2) slobodno radno mjesto i (3) ispunjavanje uvjeta za raspored na radno mjesto.²⁴ Riječ je, dakle, o otvorenom sustavu napredovanja.²⁵ U skladu s čl. 91. ZDrS-a prijedlog za napredovanje državnog službenika daje njegov nadređeni službenik nakon provedenog postupka ocjenjivanja za prethodnu kalendarsku godinu. U sljedećem koraku prijedloge za napredovanje državnog službenika u tekućoj kalendarskoj godini razmatra povjerenstvo koje imenuje čelnik tijela. Zatim povjerenstvo daje mišljenje o opravdanosti prijedloga za napredovanje, a potom čelnik tijela na temelju mišljenja povjerenstva donosi odluku o napredovanju.

Međutim, s obzirom na specifičnost unutarnje organizacije sudova neće uvijek biti jasno tko bi konkretno bio nadređeni službenik koji bi inicirao postupak napredovanja sudskog službenika. Naime, kad se promatraju sudovi kao (upravne) organizacije, već je *prima facie* vidljivo da je njihova organizacijska struktura jednostavnija od strukture tijela državne uprave. Primjerice, Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave utvrđuje različite upravne organizacije unutar tijela državne uprave (ministarstava i državnih upravnih organizacija): uprave, zavode i inspektorate.²⁶ Potom te upravne organizacije imaju različite ustrojstvene jedinice utemeljene na načelu hijerarhije odnosa: sektori, službe, odjeli, odsjeci, pododsjeci itd.²⁷ Na čelu svake pojedine organizacijske jedinice nalazi se državni službenik, koji je nadređen službenicima u svojoj organizacijskoj jedinici, ali, posredno, i onim službenicima koji se nalaze u nižoj organizacijskoj jedinici. S druge strane, unutarnju strukturu sudova čine ured predsjednika suda, sudski odjeli (koji se osnivaju samo u onim sudovima u kojima ima više sudskih vijeća, odnosno sudaca pojedinaca koji odlučuju o stvarima iz jednog ili više srodnih pravnih područja), sudske pisarnice i stalne službe (koje pak funkcioniraju kao samostalne organizacije).²⁸ Prema tome, formalna organizacijska struktura tijela državne uprave u pravilu je mnogo složenija nego ona u sudovima.²⁹ Zbog navedenih posebnosti sudske organizacije u sudovima koji nemaju osnovane posebne ustrojstvene jedinice ovlašteni predlagatelj napredovanja bio bi stoga ravnatelj sudske uprave, kojemu je Zakonom o sudovima dodijeljena ovlast praćenja učinkovitosti rada državnih službenika

²³ Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G., *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom upravnom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021, str. 149.

²⁴ Čl. 89. ZDrS-a.

²⁵ Otvoreni sustav napredovanja jest sustav napredovanja u kojemu se napreduje prema kriteriju ocjene službenikove sposobnosti, za razliku od automatskog sustava, u kojemu se napreduje prema nekoj od objektivnih kategorija (npr. stjecanjem višeg stupnja obrazovanja ili protekom određenog vremena u službi), v. Marčetić, G., *Javni službenici i tranzicija*, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2005, str. 241–243.

²⁶ Čl. 5. Uredbe o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, NN 70/19.

²⁷ Čl. 9. i 10. Uredbe o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave.

²⁸ Usp. čl. 29.–42. Zakona o sudovima i čl. 13.–21. Sudskog poslovnika. Pritom treba reći da je na čelu suda i sudskog odjela uvijek sudac, dakle dužnosnik, a ne sudski službenik.

²⁹ O formalnoj organizacijskoj strukturi v. Pusić, E., *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002, str. 185–186, a o organizacijskoj strukturi općenito v. Koprić, I., *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1999, str. 35.–42.

i namještenika.³⁰ Ipak, problem se može pojaviti u sudovima koji nemaju ravnatelja sudske uprave, budući da ravnatelja imaju samo sudovi s 15 ili više sudaca (i svi viši sudovi).³¹ Ako bi u tim slučajevima predsjednik suda (koji je pravosudni dužnosnik, a ne službenik N. B.) kao osoba koja je ovlaštena i dužna skrbiti za uredno obavljanje poslova na sudu preuzeo ulogu ravnatelja sudske uprave, to bi *reductio ad absurdum* dovelo do toga da bi predsjednik suda bio jedini ovlašten predlagatelj napredovanja, a istovremeno kao čelnik tijela ovlašten za donošenje odluke o napredovanju. Taj se problem osobito javlja u slučaju napredovanja sudskih savjetnika. Naime, sudskim savjetnicima „nadređen“ je njihov mentor, a to je sudac, koji, kako je navedeno, uopće nije sudski službenik, pa tako ni nadređeni službenik, stoga prema zakonskome tekstu nije ovlašten podnositi prijedlog za napredovanje sudskog savjetnika čiji rad prati i kojeg mentorira, iako bi po prirodi stvari upravo on trebao biti ovlašten za takvo predlaganje.³² Također, za razliku od tijela državne uprave, u kojima se na čelu pojedinih ustrojstvenih jedinica nalaze državni službenici, na čelu sudskih ustrojstvenih jedinica nalaze se (u pravilu) pravosudni dužnosnici – suci (npr. predsjednik/ica kaznenog odjela prvog stupnja na Županijskom sudu u Zagrebu).

Treba istaknuti napredak koji je postignut donošenjem Uredbe o ocjenjivanju učinkovitosti rada državnih službenika,³³ kojom je propisano da se kod ocjenjivanja odredbe uredbe koje se odnose na nadređenog službenika na odgovarajući način primjenjuju na državnog ili pravosudnog dužnosnika ako je nadređen državnom službeniku (čl. 3. st. 2). Stoga bi se takvo rješenje moglo primijeniti i u postupku napredovanja sudskih službenika.

Iz navedenoga slijedi da propisan postupak napredovanja u državnoj službi nije posve kalibriran na postavke koje odgovaraju sudskom službeničkom sustavu. U vezi s tim treba reći da, s obzirom na klasifikaciju radnih mjesta u sudovima, mogućnost napredovanja na više radno mjesto postoji samo u odnosu na dio sudskih službenika, i to dio koji čini manjinu u ukupnom broju sudskih službenika.³⁴ Mogućnost napredovanja tako u suštini imaju samo sudski savjetnici (u više sudske savjetnike, odnosno više sudske savjetnike – specijaliste) i registarski referenti (u ovlaštene, odnosno više i visoke referente), dok, primjerice, sudski zapisničari i upisničari, koji čine više od polovice (54,91 %) svih zaposlenih službenika u sudovima, nemaju stvarne mogućnosti napredovanja na neko

³⁰ Čl. 35. st. 3. Zakona o sudovima.

³¹ Čl. 35. st. 1. Zakona o sudovima.

³² U intervjuu koji je proveden u studiji slučaja na Općinskom kaznenom sudu kazano je da kod napredovanja sudskih savjetnika sudac mentor daje mišljenje o napredovanju, dok formalno prijedlog podnosi ravnatelj sudske uprave.

³³ Uredba o ocjenjivanju učinkovitosti rada državnih službenika, NN 127/24.

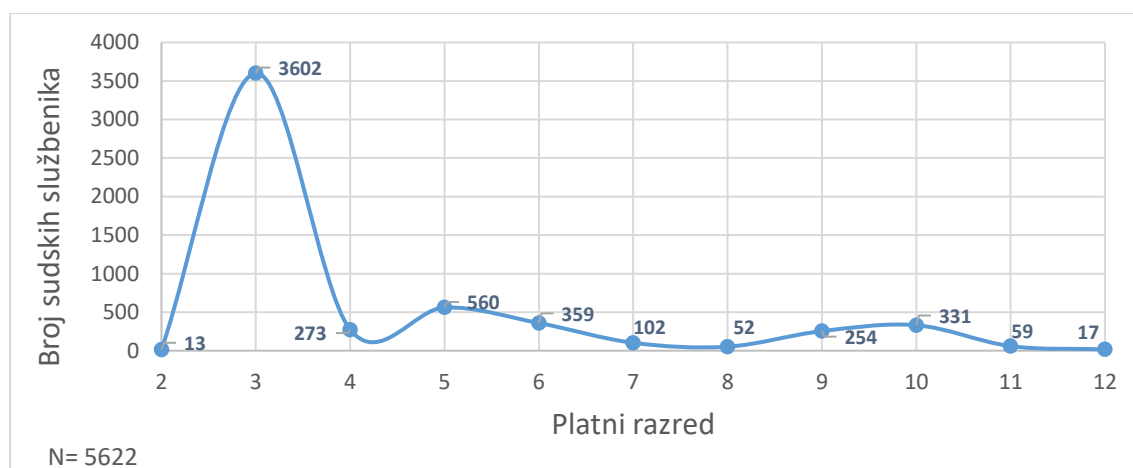
³⁴ Dodatni faktori koji ograničavaju mogućnost napredovanja jesu, kao i kod ostalih državnih službenika, postojanje slobodnog mjesta i planiranje njegova napredovanja, v. Potočnjak, Ž., *Radni odnosi državnih službenika*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2013, str. 48.

drugo radno mjesto.³⁵ S obzirom na izneseno može se zaključiti da je člankom 13. stavkom 4. ZDrS-a, koji propisuje da državni službenici imaju jednake mogućnosti za napredovanje, izražena tek programska norma, a ne subjektivno pravo svih sudskih službenika.

2.3. Plaće sudskih službenika

Određivanje plaća sudskih službenika donošenjem ZPDSIJS-a ujednačeno je s određivanjem plaća ostalih javnih i državnih službenika. Prema tome, osnovnu plaću sudskog službenika čini umnožak koeficijenta radnog mjesta i osnovice za obračun plaće. Koeficijenti sudskih službenika utvrđeni su uredbom, dok je osnovica za obračun plaće određena kolektivnim ugovorom.³⁶ Općenito govoreći, radna mjesta državnih službenika raspoređena su u 16 platnih razreda, dok su radna mjesta sudskih službenika raspoređena u rasponu od 2. do 12. platnog razreda. Kad se poveže struktura zaposlenih u 2023. s platnim razredima, može se zaključiti da se čak 64,3 % sudskih službenika zaposlenih u sudovima nalazi u 3. platnom razred, dok bi ukupno 17 sudskih službenika na razini Republike Hrvatske (0,3 %) bilo raspoređeno u 12. platni razred. Riječ je, dakle, o izrazito asimetričnoj distribuciji plaća, budući da se približno dvije trećine sudskih službenika nalazi u gotovo najnižem platnom razredu koji je predviđen za tu kategoriju državnih službenika.

Graf 2. Distribucija sudskih službenika po platnim razredima



Izvor: autori na temelju podataka Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije³⁷

³⁵ Podaci o broju zaposlenih zapisničara u tijelima sudbene vlasti temelje se na PPI 1, *op. cit.* (bilj. 12). Doduše, u određenim slučajevima bit će moguće napredovanje na neka od tzv. položajnih radnih mjesta, kao što je, primjerice, voditelj sudske pisarnice.

³⁶ Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u državnoj službi, NN 22/24, 33/24, i čl. 35.b Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike, NN 56/22, 127/22, 58/23, 128/23, 29/24.

³⁷ PPI 1 i PPI 2, *op. cit.* (bilj. 12). Ovdje treba napomenuti da je Graf 2 izrađen na temelju podataka o broju zaposlenih sudskih službenika u 2023. po pojedinoj kategoriji, a zatim je svakoj kategoriji službenika

2.4. Poslovi sudskih službenika

Od ukupnog broja sudskih službenika najveći broj njih nalazi se u kategoriji sudskih zapisničara i sudskih upisničara, a potom zemljišnoknjižnih referenata i sudskih savjetnika.³⁸ Ne ulazeći u potankosti poslova svakog od njih, mogu se istaknuti oni poslovi koje te vrste sudskih službenika obavljaju, a koji se razlikuju od drugih kategorija državnih službenika. Općenito govoreći, državni službenici obavljaju poslove države uprave, u što spada provedba državne politike, neposredna provedba zakona, inspekcijski nadzor, upravni nadzor te drugi upravni i stručni poslovi.³⁹ Međutim, pojedine kategorije sudskih službenika obavljaju poslove koji se ne mogu *stricto sensu* podvesti pod neku od navedenih kategorija. Riječ je, naime, o rješavanjima sudskih predmeta. Tako su, primjerice, sudski zapisničari, osim što sastavljaju zapisnike po diktatu uredujućeg suca, ovlašteni samostalno donositi odluke u pojedinim pravnim stvarima (npr. donošenje rješenja o naplati sudske pristojbe).⁴⁰ Ovlašteni zemljišnoknjižni referenti donose odluke u redovnim zemljišnoknjižnim predmetima.⁴¹ Napose, sudski savjetnici obavljaju poslove koji u bitnome odgovaraju poslovima koje obavljaju suci. Tako su sudski savjetnici ovlašteni na provođenje postupka i predlaganje nacrtu odluka.⁴² Štoviše, sudskim je savjetnicima i Ustavom Republike Hrvatske dodijeljena ovlast i dužnost sudjelovanja u suđenju.⁴³ Navedenim primjerima želi se upozoriti na posebne poslove koje obavljaju pojedine kategorije sudskih službenika, a to je rješavanje sudskih predmeta. Rješavanje sudskih predmeta nije istoznačnica s neposrednom primjenom zakona u smislu odredaba Zakona o sustavu državne uprave, i to iz barem dva razloga. Prvi razlog odnosi se na činjenicu da se sudski predmeti rješavaju u okviru sudbene grane vlasti, a ne izvršne, u okviru koje se rješavaju upravne stvari. Drugi razlog je to što se odluke u sudskim predmetima donose u ime Republike Hrvatske, a ne, kako je to u slučaju rješavanja upravne stvari, u ime javnopravnog tijela koje je odluku donijelo.⁴⁴

Iz Tablice 2 vidljivo je da su u razdoblju od 2021. do 2023. više od polovice svih riješenih predmeta na sudovima u Republici Hrvatskoj riješili upravo sudski službenici, uz tendenciju rasta omjera (npr. 55,6 % u 2022., dok je u 2023. godine udio iznosio 56,4 %). Najveći dio riješenih predmeta odnosi se na redovite zemljišnoknjižne postupke (npr. 43,7 % u 2023.), koji se u pravilu smatraju jednostavnim predmetima, međutim, nije

pridružen platni razred sukladno Uredbi o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u državnoj službi. Prema tome, prikazana distribucija ne odgovara u potpunosti stvarnom stanju u 2024., iako se s visokim stupnjem vjerojatnosti može zaključiti da postoje tek manja odstupanja, budući da je razumno očekivati da se omjer broja zaposlenih po pojedinim kategorijama nije znatno promijenio 2024. u odnosu na 2023., to više što iz PPI 1 proizlazi da je u razdoblju 2021.–2023. struktura zaposlenosti relativno stabilna i ujednačena.

³⁸ PPI 2, *op. cit.* (bilj. 12).

³⁹ Čl. 3. Zakona o sustavu državne uprave, NN 66/19, 155/23.

⁴⁰ Čl. 28. st. 6. Zakona o sudskim pristojbama, NN 118/18, 51/23.

⁴¹ Čl. 123. st. 1. Zakona o zemljišnim knjigama, NN 63/19, 128/22, 155/23.

⁴² Čl. 110. Zakona o sudovima.

⁴³ Čl. 118. Ustava Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

⁴⁴ Čl. 62. st. 5. Sudskog poslovnika.

zanemariv ni dio predmeta koji riješe sudski savjetnici (npr. 12,2 % u 2023.). Dakle, sudski službenici nužan su čimbenik ne samo za učinkovito obavljanje poslova sudbene vlasti kroz tehničku i administrativnu podršku sucima nego i za konkretno rješavanje sudskih predmeta.

Tablica 2. Broj riješenih sudskih predmeta po rješavateljima u razdoblju 2021.–2023. na sudovima u Republici Hrvatskoj

Godina Rješavatelji⁴⁵	2021.	2022.	2023.
Suci	607 465 (47,0 %)	587 555 (43,9 %)	532 859 (43,6 %)
Sudski savjetnici	126 364 (9,8 %)	164 144 (12,3 %)	148 844 (12,2 %)
Zemljišnoknjižni referenti	554 123 (42,8 %)	579 326 (43,3 %)	533 698 (43,7 %)
Ostali sudski službenici	5462 (0,4 %)	8040 (0,6 %)	7002 (0,6 %)
UKUPNO	1 293 414 (100 %)	1 339 065 (100 %)	1 222 403 (100 %)

Izvor: autori prema podacima Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije⁴⁶

2.5. Planiranje ljudskih potencijala

Planiranje ljudskih potencijala proces je tijekom kojeg se procjenjuje koliko je ljudi potrebno i kojih kvalifikacija da bi neka organizacija mogla uspješno ostvariti svoje ciljeve, tj. planiranje ljudskih potencijala predstavlja operacionalizaciju ciljeva utvrđenih strategijom.⁴⁷ Novim ZDrS-om jasnije se regulira planiranje ljudskih potencijala u državnoj službi nego što je to dosad bio slučaj. Zakon je tako uveo kompetencijski model kao osnovu za planiranje ljudskih potencijala. Kompetencije se definiraju kao znanja, vještine, sposobnosti i odgovarajuća ponašanja državnih službenika koja su potrebna za uspješno obavljanje poslova radnog mjesta.⁴⁸ Kompetencije se dijele na opće (koje moraju ispuniti svi državni službenici bez obzira na vrstu i složenost poslova radnoga mjesta), specifične (vezane za pojedine skupine poslova koji zahtijevaju stručno znanje i iskustvo u određenom području rada te posebne vještine, sposobnosti i ponašanja potrebne za

⁴⁵ Rješavatelj je sudac ili sudski službenik zadužen za rad na spisu, v. čl. 3. Pravilnika o radu u sustavu eSpis, NN 35/15, 123/15, 45/16, 29/17, 112/17, 119/18, 39/20, 138/20, 147/20, 70/21, 99/21, 145/21, 23/22, 12/23, 9/24.

⁴⁶ PPI 1, *op. cit.* (bilj. 12).

⁴⁷ Usp. Marčetić, G., *Upravljanje ljudskim potencijalima i javnoj upravi*, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2007, str. 132.

⁴⁸ Čl. 48. st. 4. ZDrS-a.

kvalitetno obavljanje tih poslova) i rukovodeće (koje moraju ispuniti službenici koji upravljaju ustrojstvenom jedinicom ili državnim tijelom).⁴⁹ Zakonom je dalje propisano da se planiranje zapošljavanja detaljnije uređuje uredbom Vlade.⁵⁰ Također, u skladu s čl. 9. Uredbe o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u državnoj službi,⁵¹ Ministarstvo je donijelo popis specifičnih kompetencija za rad u državnoj službi.⁵² Navedeni popis, međutim, ne sadrži kompetencije koje bi se odnosile posebno na sudske službenike (npr. rješavanje sudskih predmeta, vođenje rasprave i sl.), iako tijela mogu te kompetencije samostalno unijeti u svoje pravilnike o unutarnjem redu.

Dalje, ZDrS je propisao da se u državnim tijelima u kojima je zaposleno 50 ili više državnih službenika i namještenika ustrojavaju unutarnje ustrojstvene jedinice nadležne za upravljanje i razvoj ljudskih potencijala, dok u onim tijelima u kojima je zaposleno manje od 50 ljudi te poslove obavlja službenik u skladu s pravilnikom o unutarnjem redu, odnosno drugo državno tijelo ako je tako određeno posebnim propisom.⁵³ S druge strane, Zakonom o sudovima propisano je da stručne poslove u vezi s planiranjem i upravljanjem ljudskim potencijalima u sudovima obavlja ravnatelj sudske uprave.⁵⁴ Osim ravnatelja sudske uprave, poslove koji se tiču upravljanja ljudskim potencijalima na sudovima obavlja i predsjednik suda.⁵⁵ Stoga te odredbe ZDrS-a nisu posve usklađene sa Zakonom o sudovima, odnosno ne uzimaju u obzir specifičnost sudske uprave (v. *infra*).

Prijam osoba u državnu službu provodi se u skladu s planom zapošljavanja i pravilnikom o unutarnjem redu. Plan zapošljavanja donosi ministar nadležan za službeničke odnose, uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za financije, dok pravilnik o unutarnjem redu donosi čelnik tijela, uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za službeničke odnose.⁵⁶ Međutim, ponovno se čini da zakonodavac nije vodio računa o usklađivanju odredaba Zakona o sudovima s novim ZDrS-om. Naime, Zakonom o sudovima propisano je da se radna mjesta u sudovima mogu popunjavati samo uz odobrenje ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa, a suglasnost istog ministarstva potrebna je predsjedniku suda i kada donosi pravilnik o unutarnjem redu.⁵⁷

Usporedbom navedenih odredaba Zakona o sudovima i ZDrS-a vidljivo je nesuglasje u pogledu nadležnih tijela državne uprave (ministarstava) koja sudjeluju u planiranju ljudskih potencijala u tijelima sudbene vlasti. Iz rečenoga proizlaze tri moguća zaključka.

⁴⁹ Čl. 48. st. 5., 6. i 7. ZDrS-a.

⁵⁰ Uredba o postupku zapošljavanja u državnoj službi, NN 124/24.

⁵¹ Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u državnoj službi, NN 33/24.

⁵² Popis je dostupan putem: https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Kutak%20za%20dr%C5%BEavne%20slu%C5%BEnike//Popis%20specifi%C4%8Dnih%20kompetencija%20u%20dr%C5%BEavnoj%20slu%C5%BEBi_%20n.pdf (pristup: 5. studenoga 2024.).

⁵³ Čl. 41. st. 1. i 3. ZDrS-a.

⁵⁴ Čl. 35. st. 3. Zakona o sudovima.

⁵⁵ Usp. čl. 29.–31. Zakona o sudovima.

⁵⁶ Čl. 49. st. 3. i čl. 63. st. 3. ZDrS-a.

⁵⁷ Čl. 76. st. 3. i čl. 108. st. 3. Zakona o sudovima.

Prvi je da je za donošenje pravilnika o unutarnjem redu na sudovima potrebna suglasnost dvaju ministarstva (nadležnog za službeničke odnose i nadležnog za pravosuđe), dok je za zapošljavanje sudskih službenika potrebna suglasnost/odobrenje čak triju ministarstava (za financije, službeničke odnose i pravosuđe). Drugi je mogući zaključak da su donošenjem novog ZDrS-a derogirane odredbe Zakona o sudovima, pa da suglasnost/odobrenje ministarstva nadležnog za pravosuđe više nije potrebna za provođenje zapošljavanja i donošenje pravilnika o unutarnjem redu. Ako se uzme u obzir da je intencija cijele zakonodavne reforme iz 2023. i 2024. bila ujednačavanje i centraliziranje službeničkog sustava, čini se da donošenjem novih zakona greškom nisu brisane odredbe Zakona o sudovima koje su u suprotnosti s odredbama ZDrS-a te da je drugi zaključak ispravan.⁵⁸ Postoji i treći mogući zaključak, po kojemu novi opći zakon ne derogira raniji specijalni zakon (*lex posterior generalis non derogat priori specialis*) te da odredbe Zakona o sudovima i dalje treba primijeniti jer je riječ o posebnom zakonu u odnosu na ZDrS. Međutim, potrebno je uzeti u obzir da takva teza nema utemeljenja u pozitivnom propisu, a čini se da je u proturječju s člankom 108. stavkom 2. Zakona o sudovima, koji upućuje na primjenu odredaba ZDrS-a, između ostaloga u postupcima zapošljavanja sudskih službenika.⁵⁹ Tako, primjerice, i Guastini navodi da u slučaju kada opći zakon vremenski slijedi posebni zakon, pitanje odredbe kojeg zakona će se primijeniti treba provjeravati od slučaja do slučaja, uzimajući pritom u obzir i volju zakonodavca (*voluntas legis*).⁶⁰ Konačno, uzme li se u obzir da je u ovom slučaju svrha donošenja kasnijeg općeg zakona ujednačavanje cijelog službeničkog sustava, moglo bi se zaključiti da u postupku planiranja ljudskih potencijala sudskih službenika prednost treba dati ZDrS-u. S druge strane, ako bi se pošlo od toga da je volja zakonodavca prihvatiti specifičnosti koje se odnose na sudske službenike i dopustiti modifikacije u pogledu planiranja ljudskih potencijala u tijelima sudbene vlasti, tada bi maksimu *lex posterior generalis non derogat priori specialis* valjalo prihvatiti. Nažalost, čini nam se da zakonodavac prilikom donošenja zakona nije uvidio specifična obilježja sudskih službenika u odnosu na ostale države službenike. Međutim, ostaje vidjeti kako će praksa te propise primjenjivati

3. ANKETNI UPITNIK O PRIVLAČENJU I ZADRŽAVANJU SUDSKIH SLUŽBENIKA

Suvremena se uprava susreće s problemom privlačenja novih ljudi, ali i zadržavanja postojećih. Zbog demografskih promjena to je primjetno ne samo u javnoj upravi već i u privatnom, kao i trećem, neprofitnom sektoru. Neke zemlje stoga razvijaju opsežne politike i mjere privlačenja i zadržavanja ljudi u službi.⁶¹ Kako bi se navedeni problem

⁵⁸ Usp. Konačni prijedlog Zakona o državnim službenicima, P.Z. 528, str. 69–70, dostupno na: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-11-30/170601/PZ_528.pdf (pristup: 6. studenoga 2024.).

⁵⁹ Usp. Guastini, R., *Sintaksa prava*, Naklada Breza, Zagreb, 2016, str. 280–281, osobito bilješka 34.

⁶⁰ Guastini, R., *Tumačenje i argumentacija*, Naklada Breza, Zagreb, 2023, str. 123.

⁶¹ Za komparativni prikaz mjera privlačenja i zadržavanja ljudi u vojsci i policiji 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, 2024, vol. XV, br. I, str. 119–144.

istražio i u hrvatskim uvjetima, u okviru projekta *Privlačenje i zadržavanje ljudi u javnu službu Republike Hrvatske* u prosincu 2023. provedeno je istraživanje među službenicima državne uprave te lokalne i područne (regionalne) samouprave o čimbenicima koji utječu na privlačenje i zadržavanje u službi.⁶²

U ovome se radu prikazuju izdvojeno rezultati koji se odnose na ispitanike koji su naveli da rade u tijelima sudske vlasti. Broj je takvih ispitanika 39, što nije relevantan uzorak. Ipak, i ovaj mali uzorak daje početni uvid u stanje, a odgovori tih ispitanika uspoređuju se sa zbirnim rezultatima kako bi se vidjelo postoje li posebnosti koje se odnose na sudske službenike. Među 39 ispitanika 87 % je žena, što je u skladu sa podacima iz Statističkog izvješća o radu sudova za 2022. godinu,⁶³ koje pokazuje da među službenicima u tijelima sudbene vlasti dominiraju žene. Također, 74,4 % ispitanika ima srednjoškolsko obrazovanje, što je također u skladu s podacima da među sudskim službenicima dominiraju oni koji obavljaju stručne i uredske poslove, većinom sa srednjoškolskim obrazovanjem. Podjednaki je postotak ispitanika u dobnim skupinama od 30 do 60 godina, uz najmanje (10,3 %) onih mlađih od 30 godina ili starijih od 60 (10,3 %). Dominiraju odgovori ispitanika koji imaju između 6 i 20 godina iskustva u javnoj upravi, što upućuje na to da već imaju uvid u stanje na radnom mjestu.

Tablica 3 prikazuje 10 najvažnijih čimbenika (od ukupno više od 30) koji su utjecali na to da sudski službenici uđu u službu. Tablica nudi i usporedbu s ukupnim odgovorima svih ispitanika.⁶⁴ Prva dva čimbenika ulaska u službu ista su kod obje skupine – sigurnost radnog mjesta i redovitost osnovne plaće – te oni tako predstavljaju glavne čimbenike atraktivnosti javne uprave. Međutim, dok je ukupnom uzorku ispitanika čimbenik “u danom trenutku to je bila najbolja opcija” na visokom trećem mjestu, među sudskim se službenicima vidi da su lokacija, kao i fiksno radno vrijeme, među glavnim razlozima odabira posla.

⁶² Na temelju analize sadržaja znanstvene literature identificirano je ukupno 13 čimbenika koji mogu utjecati na privlačenje i zadržavanje u službi. Svaki je od njih detaljnije operacionaliziran te je formulirano ukupno više od 30 čimbenika koji mogu utjecati na želju za ulaskom, ostankom ili napuštanjem službe. Od ispitanika se tražilo da za svaki od čimbenika navedu u kojoj je mjeri utjecao na njihov ulazak u službu, u kojoj mjeri utječe na ostanak te u kojoj bi mjeri poboljšanje pojedinog čimbenika utjecalo na želju za ostankom u službi. Anketu je ispunilo 1005 službenika, od čega 576 lokalnih i regionalnih službenika, 238 policijska službenika, 176 državnih službenika te 11 ostalih javnih službenika, uz 5 neizjašnjenih.⁶² Detaljnije o metodologiji provedbe istraživanja, skupnim rezultatima i samom projektu v. 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. 47–95.

⁶³ Statističko izvješće o radu sudova za 2022. godinu, <https://mpudt.gov.hr/statisticki-pregled-o-radu-sudova/26209?lang=hr>, str. 3–4 (pristup: 10. rujna 2024.).

⁶⁴ Odgovori su bili ponuđeni u obliku Likertove ljestvice na pet stupnjeva te su za svaki čimbenik ispitanici mogli birati odgovor “uopće nije utjecalo na ulazak u službu”, koji je nosio 1 bod, odgovor “utjecalo je u manjoj mjeri”, koji je nosio 2 boda, odgovor “osrednje je utjecalo”, koji je nosio 3 boda, odgovor “utjecalo je u velikoj mjeri”, koji je nosio 4 boda, i odgovor “imalo je najveći utjecaj”, koji je nosio 5 bodova. Uz to, mogao se birati odgovor “nije primjenjivo na mene”. “M” označava prosjek odgovora – što je veći, to je i čimbenik značajniji – a “SD” standardnu devijaciju.

Tablica 3. Deset najvažnijih čimbenika za ulazak u javnu službu

Sudski službenici			Ukupno ispitanici (državni i lokalni službenici)		
Čimbenik	M	SD	Čimbenik	M	SD
sigurnost radnog mjesta	3,59	1,481	sigurnost radnog mjesta	3,72	1,276
redovitost osnovne plaće	3,56	1,252	redovitost osnovne plaće	3,71	1,179
fiksno radno vrijeme	3,42	1,482	u danom trenutku to je bila najbolja opcija	3,71	1,382
lokacija gdje se posao obavlja	3,17	1,483	mogućnost pružanja pomoći drugima	3,16	1,369
u danom trenutku to je bila najbolja opcija	3,14	1,517	lokacija gdje se posao obavlja	3,07	1,418
mogućnost korištenja znanja i vještina koje sam stekao/la školovanjem	3,14	1,353	mogućnost korištenja znanja i vještina koje sam stekao/la školovanjem	3,05	1,375
dobra ukupna usklađenost poslovnog i privatnog života	3,11	1,410	fiksno radno vrijeme	3,03	1,469
nisam imao/la drugog izbora	2,92	1,481	dobra radna atmosfera	3,01	1,353
očekivanje profesionalnih odnosa među suradnicima	2,88	1,387	dobra ukupna usklađenost poslovnog i privatnog života	3,00	1,451
dobra radna atmosfera	2,81	1,489	timski rad	2,97	1,340

Izvor: autori

Dva odgovora mogu izazvati zabrinutost za tijela sudbene vlasti. Prvo, među deset najvažnijih čimbenika za ulazak u službu među sudskim se službenicima pojavio odgovor “nisam imao/la drugog izbora”, koji se nije pojavio među prvih deset odgovora opće populacije službenika, što upućuje na to da sudskim službenicima to nije bio prvi i željeni izbor posla, a to pak može utjecati na kvalitetu njihova rada, kao i motivaciju. Također, među sudskim se službenicima čimbenik “mogućnosti pružanja pomoći drugima” nije pojavio u prvih deset. Niz autora⁶⁵ ističe da je pružanje pomoći drugima važna

⁶⁵ Ward, J., Carpenter, H. L., *The New Public Service? Applying the Public Service Motivation Model to Nonprofit Employees*, Public Personnel Management, 2013, vol. 42, br. 3, str. 315–336; Andersen, L. B., Eriksson, T.,

komponenta motivacije za rad u javnoj upravi (*public service motivation*), a upravo je ta motivacija komparativna prednost javne uprave, koju privatni sektor ne može ponuditi. Međutim, među sudskim službenicima ta komponenta motivacije nije izražena, što umanjuje i atraktivnost rada u tim tijelima. Potrebno je stoga raditi na jačanju svijesti o korisnosti rada u tijelima sudske vlasti i načinima na koji svaki službenik može pridonijeti širem interesu, što nije slučaj u privatnom sektoru.

Ispitanici su pitani i da navedu razloge zbog kojih sada ostaju u službi, odnosno zašto su još uvijek u službi. Podaci iz Tablice 4 potvrđuju redovitost plaće i sigurnost radnog mjesta kao komparativnu prednost rada u javnoj upravi, uz dobru usklađenost poslovnog i privatnog života, dodatna materijalna prava i visinu plaće. Među deset najvažnijih razloga ostanka u službi kako sudskih službenika tako i ukupnog uzorka ispitanika ulaze i lokacija gdje se posao obavlja te korištenje znanja stečenih obrazovanjem.

Tablica 4. Deset najvažnijih razloga za ostanak u službi

Sudski službenici			Ukupno ispitanici (državni i lokalni službenici)		
Čimbenik	M	SD	Čimbenik	M	SD
redovitost osnovne plaće	3,82	1,227	redovitost osnovne plaće	3,86	1,116
sigurno radno mjesto	3,58	1,296	sigurno radno mjesto	3,71	1,271
fiksno radno vrijeme	3,44	1,340	odgovara mi lokacija gdje se posao obavlja	3,36	1,351
postoji dobra ukupna usklađenost poslovnog i privatnog života	3,12	1,453	visina osnovne plaće	3,35	1,286
odgovara mi lokacija gdje se posao obavlja	3,11	1,600	postoji dobra ukupna usklađenost poslovnog i privatnog života	3,21	1,449

Kristensen, N., Pedersen, L. H., *Attracting public service motivated employees: How to design compensation packages*, International Review of Administrative Sciences, 2013, vol. 78, br. 4, str. 615–641; Ballart, X., Rico, G., *Public or nonprofit? Career preferences and dimensions of public service motivation*, Public Administration, 2018, vol. 96, br. 2, str. 404–420; Van de Walle, Steijn, B., Jilke, S., *Extrinsic motivation, PSM and labour market characteristics: a multilevel model of public sector employment preference in 26 countries*, 2015, International Review of Administrative Sciences, vol. 81, br. 4, str. 833–855.

mogućnost korištenja znanja i vještina koje sam stekao/la školovanjem	3,03	1,381	dodatna materijalna prava (npr. dodatno zdravstveno osiguranje, bolovanja, mirovina)	3,14	1,365
prestar/a sam da bih mijenjao/la posao	2,81	1,537	dobra radna atmosfera	3,12	1,367
predugo sam u tijelu da bih kretao/la ispočetka	2,76	1,597	mogućnost pružanja pomoći drugima	3,11	1,312
dodatna materijalna prava (npr. dodatno zdravstveno osiguranje, bolovanja, mirovina)	2,74	1,400	fiksno radno vrijeme	3,11	1,432
visina osnovne plaće	2,68	1,451	mogućnost korištenja znanja i vještina koje sam stekao/la školovanjem	3,10	1,414

Izvor: autori.

Ipak, razlika između sudskih službenika i ukupnog uzorka ispitanika vidi se u dva čimbenika. Dok se kod ukupnog uzorka ispitanika kao važan čimbenik zbog kojeg ostaju u službi pojavljuje i dobra radna atmosfera te mogućnost pružanja pomoći drugima, što upućuje na važnost motivacije za rad u javnoj upravi, ali i na važnost međuljudskih odnosa, u tijelima sudbene vlasti kao dva visokopozicionirana čimbenika pojavljuju se starost ispitanika, zbog čega ne žele mijenjati posao, kao i činjenica da su predugo u tijelu. Ukupno gledajući, to može upućivati na veće nezadovoljstvo sudskih službenika, koji u službi ostaju samo zato što su dugo u sustavu i sada više ne žele mijenjati posao. Dugoročno, to može dovesti do problema popunjavanja tih radnih mjesta kada sadašnji službenici s njih odu.

Napokon, Tablica 5 pokazuje koja poboljšanja koja službenici traže, odnosno poboljšanje kojih čimbenika bi u najvećoj mjeri utjecalo na želju za ostankom u službi. Povećanje osnovne plaće glavni je faktor poboljšanja koji sudski službenici traže, no pritom treba uzeti u obzir da je istraživanje rađeno u prosincu 2023., a u travnju 2024. došlo je do povećanja plaća svih državnih službenika te je moguće da bi novo istraživanje pokazalo da je taj čimbenik sada manje izražen. Sudski službenici traže uvođenje povećanja plaće za dobro izvršen posao, kao i bolju organizaciju rada, što je podudarno s ostalim ispitanicima. Podudarno je i nezadovoljstvo trenutačnim sustavom ocjenjivanja službenika, ali i potreba poboljšanja ukupne radne atmosfere i odnosa među suradnicima. To pokazuje da postoji velik prostor za napredak za sva tijela javne uprave.

Tablica 5. Deset najvažnijih čimbenika čije bi poboljšanje imalo utjecaja na ostanak u službi

Sudski službenici			Ukupno ispitanici (državni i lokalni službenici)		
Čimbenik	M	SD	Čimbenik	M	SD
povećanje osnovne plaće	4,24	1,480	veće mogućnosti napredovanja prema vlastitim zaslugama	4,39	1,081
uvođenje mogućnosti povećanja plaće za dobro izvršen posao	4,24	1,480	uvođenje mogućnosti povećanja plaće za dobro izvršen posao	4,37	1,118
bolja organizacija rada	4,00	1,512	povećanje osnovne plaće	4,34	1,079
poboljšanje pravednosti ocjenjivanja rada	3,73	1,668	bolja organizacija rada	4,30	1,122
bolji odnosi među suradnicima	3,71	1,590	poboljšanje pravednosti ocjenjivanja rada	4,28	1,174
bolja radna atmosfera	3,71	1,590	bolji i pravedniji nadređeni	4,04	1,295
veće mogućnosti napredovanja prema vlastitim zaslugama	3,67	1,676	povećanje dodatnih materijalnih prava (npr. dodatno zdravstveno osiguranje, bolovanja, mirovina)	4,04	1,282
povećanje broja zaposlenih službenika	3,63	1,708	veće mogućnosti profesionalnog usavršavanja	3,99	1,290
uvođenje ili poboljšanje timskog rada	3,57	1,742	bolja radna atmosfera	3,96	1,269
poboljšanje percepcije posla u javnosti	3,53	1,685	bolji odnosi među suradnicima	3,88	1,279

Izvor: autori.

Razlike u pogledu čimbenika čije se poboljšanje traži mogu se vidjeti kod čimbenika napredovanja. Ono je ukupnom broju ispitanika glavni problem trenutačnog sustava, dok u tijelima sudbene vlasti nije u tolikoj mjeri izraženo. Pri tome je potrebno uzeti u obzir da su sudski službenici koji su ispunili anketu u većoj mjeri srednje stručne spreme te da

su mogućnosti napredovanja u tijelima sudbene vlasti manje, zbog čega je moguće da toj kategoriji ispitanika taj problem nije toliko izražen. Također, među sudskim se službenicima nije pojavio čimbenik većih mogućnosti profesionalnog usavršavanja koji u općoj populaciji ispitanika ulazi u prvih deset. Bez obzira na srednju stručnu spremu, koja prevladava među populacijom ispitanika iz redova sudskih službenika, to upozorava na nedostatak motivacije za daljnje usavršavanje, što se može povezati i s prethodnim tablicama, u kojima je prikazano da je motivacija za rad u javnoj službi kod sudskih službenika manje izražena.

Ti podaci, bez obzira na to što broj odgovora nije reprezentativan, upućuju na potrebu jačanja osjećaja pripadnosti sudskih službenika vlastitom tijelu i jačanja njihove motivacije za rad, što se ne postiže samo materijalnim nagradama već i nematerijalnim priznanjima za doprinos ukupnom radu tijela. Želja za takvim nematerijalnim nagrađivanjem vidi se i iz činjenice da se među prvih deset čimbenika čije poboljšanje sudski službenici traže našlo i poboljšanje percepcije posla u javnosti, što nije slučaj kod ukupnog broja ispitanika. Također, odgovori upućuju na manjak sudskih službenika, budući da ispitanici iz te kategorije traže njihovo povećanje, što nije u tolikoj mjeri izraženo u općoj populaciji ispitanika.

4. UPRAVLJANJE RADNIM IZVRŠENJEM SLUŽBENIKA U TIJELIMA SUDBENE VLASTI

Ocjenjivanje državnih službenika te koncepcija upravljanja radnim izvršenjem službenika (*performance appraisal*) danas je jedna od najučestalijih praksa upravljanja ljudskim potencijalima.⁶⁶ Cilj upravljanja radnim izvršenjem jest korištenje ocjena dobivenih u postupku ocjenjivanja u nizu funkcija upravljanja ljudskim potencijalima, npr. prilikom donošenja odluka o napredovanju, usavršavanju, upravljanju karijerom itd., kao i – možda najpoznatije – plaćanju po radnom izvršenju (*performance related pay*, dalje: PRP).⁶⁷ Upravljanje radnim izvršenjem može se pojaviti u dva temeljna oblika. Prvi je oblik prosudbeni, u kojem se ocjene koriste zbog dodjeljivanja vanjskih nagrada i kazni, dok je drugi oblik razvojni, u kojem se ocjenjivanje službenika koristi kako bi se osiguralo njegovo usavršavanje i razvoj unutar organizacije.⁶⁸

Najnovije izmjene hrvatskog službeničkog zakonodavstva pokazuju intenciju da Hrvatska uđe u kategoriju zemalja koje ocjenjivanje koriste za prosudbenu svrhu, u prvom redu za povećanje plaće službenicima – PRP. Naime, novi ZDrS i ZPDSIJS mijenjaju sustav ocjenjivanja službenika te uvode plaćanje po radnom izvršenju. Ocjene službenika postavljene su na pet stupnjeva, od najniže ocjene “ne zadovoljava”, koja dovodi do prestanka službe po sili zakona, preko ocjene “zadovoljava”, koja traži upućivanje

⁶⁶ Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R. & Bezes, P. (ur.), *Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016, str. 221; Koprić, I., *Managing Performance in the Western Balkan Civil Service Structures*, UNDP Bratislava Regional Centre, Regional Centre for Public Administration Reform, Bratislava, 2010.

⁶⁷ Marčetić, G., Manojlović Toman, R., *Plaćanje prema radnom izvršenju državnih službenika u teorijskoj i komparativnoj perspektivi*, u: Marčetić, G., Vukojić Tomić, T., Lopižić, I. (ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2019, str. 131–144.

⁶⁸ Marčetić, *op. cit.* (bilj. 48), str. 226.

službenika na dodatno usavršavanje ili premještanje na drugo radno mjesto u istoj skupini obrazovanja,⁶⁹ preko tri više ocjene “uspješan”, “naročito uspješan” i “izvrstan”.⁷⁰ Službenika ocjenjuje neposredno nadređeni službenik, a službenik na prijedlog ocjene može dati prigovor, koji nadređeni službenik mora razmotriti sa službenikom. Prijedlog ocjene zatim se dostavlja svim službenicima koji su hijerarhijski nadređeni službeniku, s tim da svaki od njih može dati i obrazloženi prijedlog druge ocjene u odnosu na onu koju je predložio neposredno nadređeni službenik. Konačni prijedlog ocjene daje rukovodeći državni službenik, koji upravlja najvišom ustrojstvenom jedinicom, a odluku o ocjeni donosi čelnik ili osoba koju on ovlasti.⁷¹

U ovom dijelu procedure ocjenjivanja sudskih, ali i svih drugih službenika zakonsko uređenje nije se u bitnome mijenjalo u odnosu na ono koje je postojalo prije stupanja na snagu novog ZDrS-a, osim što se o ocjeni više ne donosi rješenje, već odluka, te time ona prestaje biti upravna stvar. Međutim, ZPDSIJS, kao i čl. 96. ZDrS-a, u bitnome mijenjaju uređenje. ZPDSIJS propisuje da svega 5 % službenika i namještenika pojedinog državnog tijela može biti ocijenjeno ocjenom “izvrstan”, a 15 % ocjenom “naročito uspješan”. Kako bi se ovo ograničenje poštovalo, u svakom će tijelu biti osnovan po jedan Odbor za preispitivanje prijedloga ocjena, koji će preispitivati prijedloge dviju najviših ocjena kako bi osigurao da ostanu unutar propisanih ograničenja.⁷² Dakle, uvodi se ograničenje broja službenika koji mogu biti ocijenjeni najvišim ocjenama, što do sada nije bio slučaj. Ograničenje postotka najbolje ocijenjenih službenika direktno je povezano s plaćama službenika budući da ZPDSIJS propisuje da službenik ostvaruje pravo na dodatak za učinkovitost rada kada ostvari određeni broj bodova. Točnije, ostvaruje pravo na 3 % dodatka za učinkovitost rada, koji se obračunava na osnovnu plaću uvećanu za dodatak za radni staž kada ostvari 12 bodova. Za svakih dodatnih 12 bodova ostvaruje dodatnih 3 % dodatka, do maksimalnih 120 bodova i 30 % dodatka. Bodovi se skupljaju tako da ocjena “uspješan” nosi dva boda, ocjena “naročito uspješan” četiri boda, a ocjena “izvrstan” šest bodova.⁷³ Ovim zakonskim uređenjem plaća izravno ovisi o ocjeni, budući da će službenici koji uđu u dopuštenu kvotu najviših ocjena brže ostvarivati dodatke za učinkovitost. U kontekstu sudskih službenika takvo uređenje može dovesti do toga da na malim sudovima svake godine svega nekoliko sudskih službenika može dobiti dvije najviše ocjene, a time i brže ostvariti dodatak za učinkovitost rada.

ZDrS propisuje da se ocjene koriste i za utvrđivanje potrebe izobrazbe službenika, napredovanja, upućivanja na rad izvan državne službe, korištenja plaćenog studijskog dopusta, kao i prilikom izricanja kazni za povredu službene dužnosti.⁷⁴ Istraživanje koje je u lipnju 2024. provedeno na 31 sudskom službeniku Općinskog kaznenog suda u Zagrebu⁷⁵ pokazalo je da ocjene sudskih službenika do sada gotovo da se i nisu koristile, osim kod nematerijalnog nagrađivanja u obliku dodatnih dana godišnjeg odmora (Graf 3). Budući da se ocjene nisu koristile ni u periodu kada kvote nisu postojale, čini se nerealnim očekivati da će se sada, kada je uveden i PRP i kvote za postotke najviših ocjena, one početi koristiti za razvojne svrhe. Izostanak korištenja ocjena za razvojnu svrhu može dodatno

⁶⁹ Čl. 98. ZDrS-a.

⁷⁰ Čl. 94. ZDrS-a.

⁷¹ Čl. 95. i 96. ZDrS-a.

⁷² Čl. 29. ZPDSIJS-a.

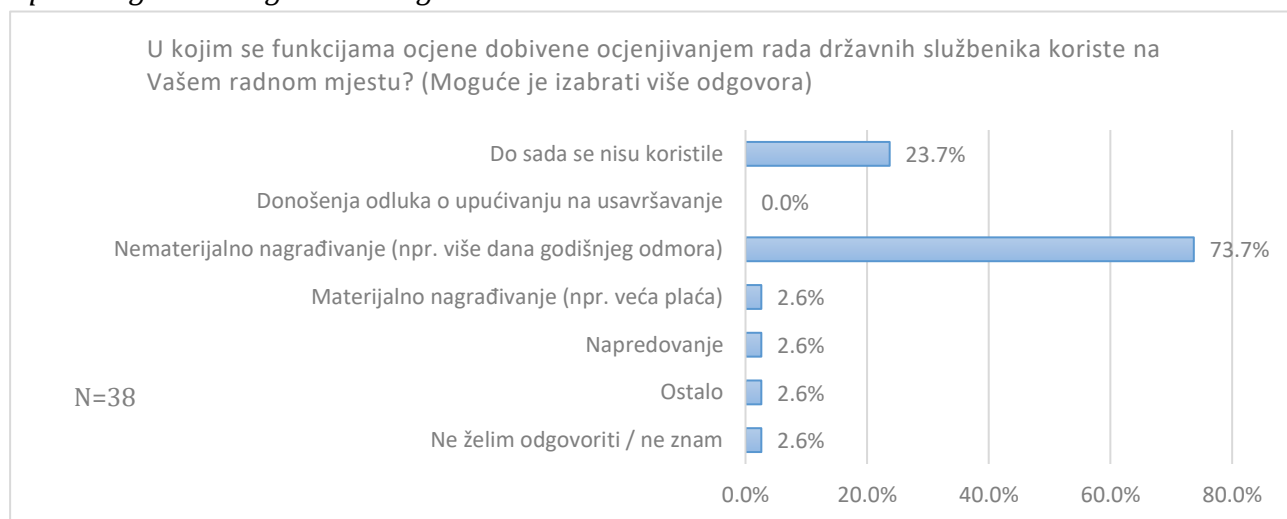
⁷³ Čl. 19. ZPDSIJS-a.

⁷⁴ Čl. 97. ZDrS-a.

⁷⁵ Istraživanje je provedeno za potrebe izrade završnog rada, uz pisanu suglasnost predsjednice suda za objavu rezultata.

demotivirati sudske službenike kod kojih gore izneseni podaci (v. 3. poglavlje) i pokazuju smanjeni interes za daljnje stručno usavršavanje.

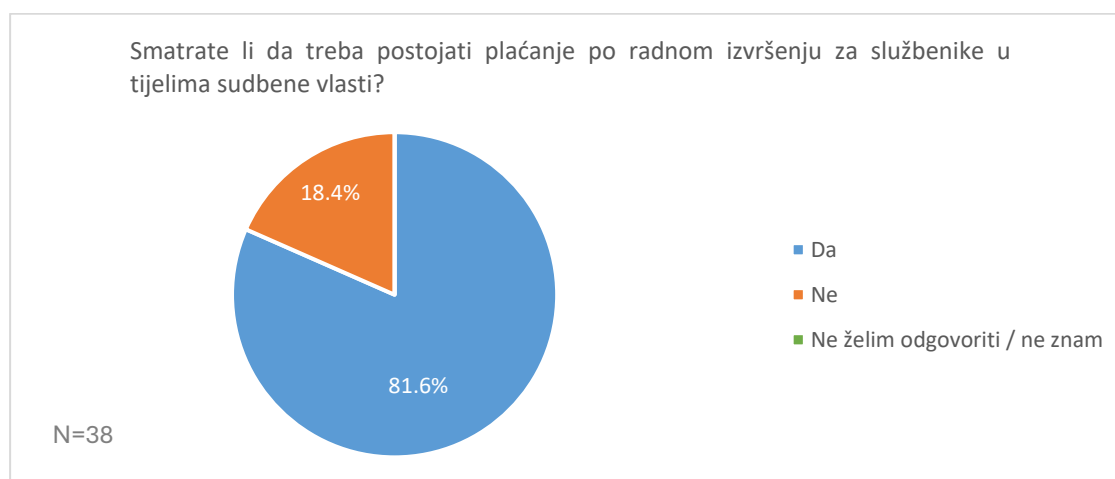
Graf 3. Korištenje ocjena sudskih službenika prema odgovorima sudskih službenika Općinskog kaznenog suda u Zagrebu



Izvor: autori.

Isto je istraživanje pokazalo da službenici Općinskog kaznenog suda u Zagrebu žele provođenje ocjenjivanja, budući da je čak 76,3 % njih reklo da ocjenjivanje mora postojati, a čak 81,6 % ispitanika podržava plaćanje na temelju radnog izvršenja (Graf 4).

Graf 4. Slaganje sudskih službenika Općinskog kaznenog suda u Zagrebu s uvođenjem plaćanja na temelju radnog izvršenja

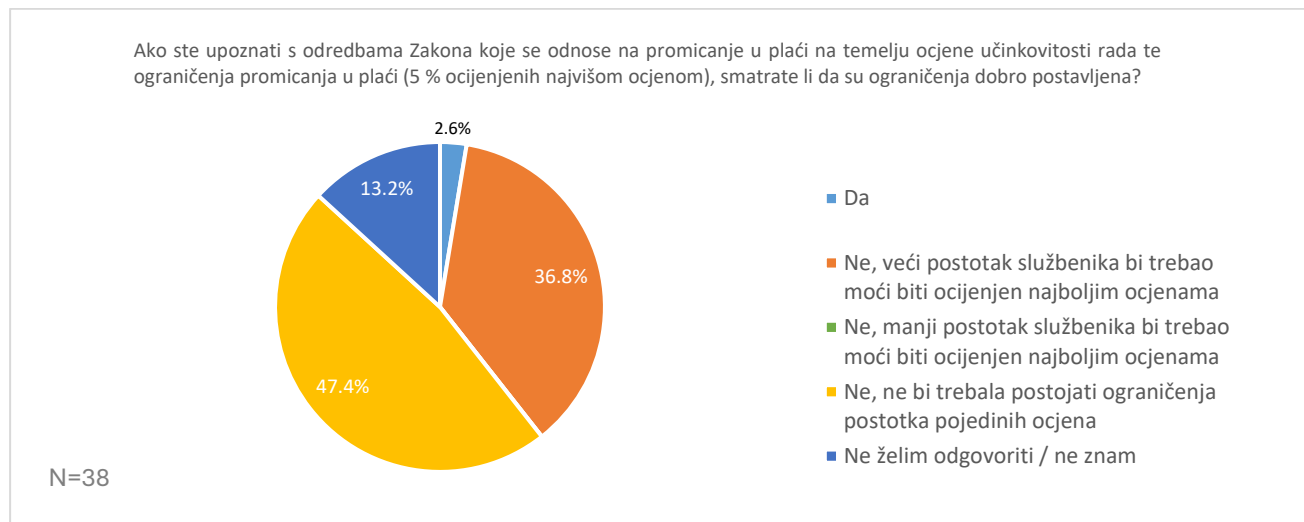


Izvor: autori.

Ovi podaci upućuju na to da je uvođenje PRP-a, što je učinjeno ZPDSIJS-om, bio ispravan korak, koji sudski službenici traže. Međutim, kada su sudski službenici upitani slažu li se s ograničenjima postotka najviših ocjena, čak 84 % njih reklo je da se ne slažu, nego da

smatraju da postotak najviših ocjena mora biti veći (36,8 %), odnosno da ograničenja uopće ne smiju postojati (47,4 %) (Graf 5).

Graf 5. *Slaganje sudskih službenika Općinskog kaznenog suda u Zagrebu s ograničenjem postotka najbolje ocijenjenih službenika*



Izvor: autori.

Ovi rezultati upućuju na to da službenici Općinskog kaznenog suda u Zagrebu žele PRP, ali ne žele visoko postavljene kvote za najbolje ocijenjene službenike. Stoga je upitno kako će službenici prihvatiti novi sustav te hoće li smatrati da je bolje imati simbolični oblik ocjenjivanja ako se pokaže da postavljanje kvota znatno utječe na međusobne odnose službenika, kao i na percepciju cijeloga sustava ocjenjivanja. Naime, znanstvena su istraživanja⁷⁶ pokazala da je osjećaj pravednosti temeljni preduvjet da bi bilo koji sustav ocjenjivanja mogao pravilno funkcionirati. Kriteriji ocjenjivanja službenika uređeni su novom Uredbom o ocjenjivanju učinkovitosti rada državnih službenika te će od njezine primjene, koja počinje 2025., zavisiti i cjelokupni osjećaj pravednosti, a time i uspjeh ove reforme.

Potrebno je posebno naglasiti da novi ZDrS znatno mijenja mehanizam pravne zaštite službenika u procesu ocjenjivanja. Prema starom ZDrS-u iz 2006. (čl. 63. st. 1.),⁷⁷ u slučaju neslaganja s konačnom ocjenom službenik je mogao podnijeti žalbu Odboru za državnu službu, a u slučaju nezadovoljstva s rješenjem Odbora za državnu službu mogao je pokrenuti postupak pred upravnim sudom. Novi ZDrS propisuje da se o ocjeni donosi odluka te ona time više nije upravna stvar, što isključuje nadležnost Odbora za državnu službu, a time i upravnog suda, a službenici imaju samo mogućnost zaštite sukladno općim propisima o radu, tj. pred redovitim (radnim) sudovima.⁷⁸ Takvo pravno uređenje dovodi do situacije u kojoj u trenutku kada se ocjena državnih službenika počinje koristiti te se

⁷⁶ Za pregled v. Manojlović, R., *Preduvjeti za funkcioniranje sustava upravljanja radnim izvršenjem službenika*, u: Koprić, I., Džinić, J., Manojlović, R. (ur.), *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2016, str. 297–300.

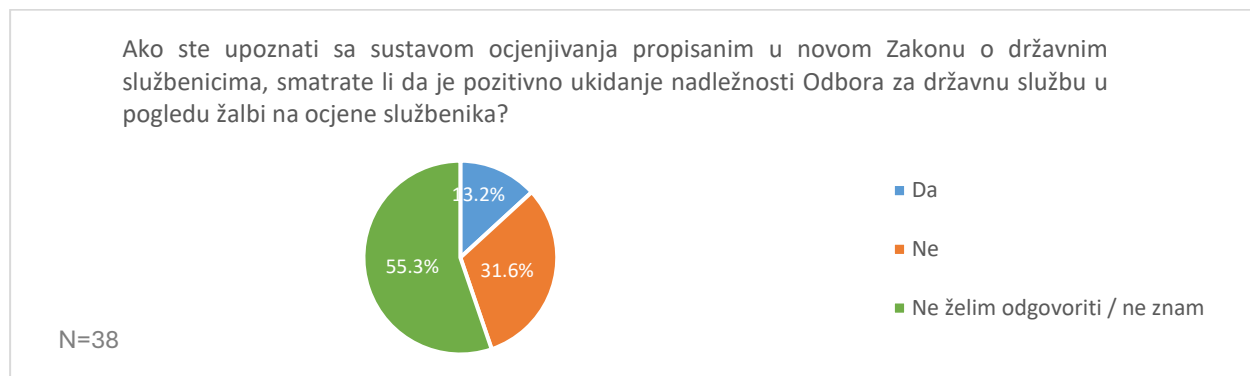
⁷⁷ NN, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22.

⁷⁸ Čl. 96. st. 3. ZDrS-a.

sa simboličkog modela ocjenjivanja prelazi na prosudbeni ocjena državnih službenika prestaje biti upravna stvar, a Odbor za državnu službu, kao nezavisno tijelo koje odlučuje o pravim službenika, gubi nadležnost. Također, konačna odluka više nije u rukama upravnih, nego redovnih sudova.

Na pitanje smatraju li da je ukidanje nadležnosti Odbora za državnu službu pozitivna stvar većina ispitanika Općinskog kaznenog suda u Zagrebu, čak njih 55,3 %, nema mišljenje.

Graf 6. Mišljenje sudskih službenika Općinskog kaznenog suda u Zagrebu o ukidanju nadležnosti Odbora za državnu službu

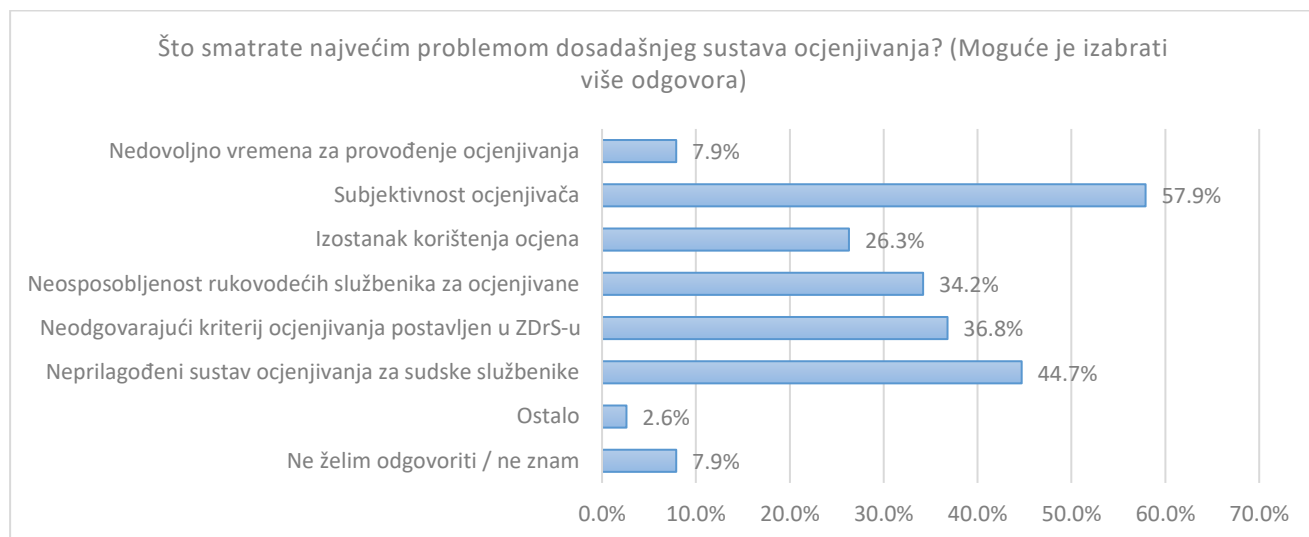


Izvor: autori.

Ovaj rezultat upućuje na činjenicu da sudski službenici do sada nisu imali velikog kontakta s Odborom za državnu službu, budući da ih je većina bila ocijenjena najboljim ocjenama, što je potvrđeno i na intervjuima provedenim s rukovodećim službenicima Općinskog kaznenog suda u Zagrebu. Međutim, u situaciji u kojoj se uvode kvote na postotak najviših ocjena može se očekivati i veći broj prigovora, pri čemu će sudski službenici pokazati i veći interes za tijelo koje o tome odlučuje. Odgovori u ovom istraživanju upućuju na to da ipak veći broj sudskih službenika koji o tome ima mišljenje želi zadržavanje nadležnosti Odbora za državnu službu (31,6 % ispitanika) nego njegovo ukidanje (13,2 % ispitanika) (Graf 6).

Naposljetku, potrebno je pogledati je li dosadašnji sustav ocjenjivanja sudskih službenika djelovao u praksi. Sukladno odgovorima ispitanika, čini se da nije, budući da ih je više od 75 % odgovorilo da dosadašnji sustav ocjenjivanja nije pošten. Kao najveće probleme u postojećem sustavu ispitanici su istaknuli subjektivnost ocjenjivača, kao i neprilagođenost sustava ocjenjivanja sudskim službenicima (Graf 7).

Graf 7. Najveći problemi u dosadašnjem sustavu ocjenjivanja sudskih službenika prema procjeni sudskih službenika Općinskog kaznenog suda u Zagrebu



Izvor: autori.

Ako se podaci dobiveni ovom studijom slučaja usporede s podacima koji se odnose na državne službenike ukupno, može se vidjeti da u aspektu ocjenjivanja ne postoji velika razlika između sudskih službenika i ostalih državnih službenika. Naime, rezultati iz gore navedenog istraživanja (v. 3. poglavlje) pokazali su da ukupna populacija državnih službenika smatra dosadašnji sustav ocjenjivanja nepravednim (to je istaknulo 84,7 % državnih službenika) te želi uvođenje mogućnosti povećanja plaće za dobro izvršen posao (Tablica 5), što je podudarno s rezultatima sudskih službenika. Istraživanje koje je provedeno u okviru Hrvatskog predsjedanja Vijećem EU-a pokazalo je da je subjektivnost ocjenjivača velik problem u cijeloj hrvatskoj državnoj upravi,⁷⁹ uključujući i sudsku upravu. Ipak, Graf 6 pokazuje da sudski službenici traže da se sustav ocjenjivanja prilagodi njihovim potrebama. Uredba o ocjenjivanju učinkovitosti rada državnih službenika postavlja nove kriterije ocjenjivanja službenika, no potrebno je pričekati njezinu primjenu kako bi se moglo procijeniti je li ona pomogla uklanjanju subjektivnosti ocjenjivača, ali i je li omogućila prilagodbu sustava ocjenjivanja sudskim službenicima.

5. ZAKLJUČAK

Podaci prikazani u radu pokazuju da sudski službenici, iako ulaze u kategoriju državnih službenika, imaju određena specifična obilježja, odnosno specifične probleme.

Kao što je prikazano u radu, položaj sudskih službenika u većem je dijelu reguliran odredbama općeg službeničkog zakonodavstva. Ipak, postoje određene antinomije

⁷⁹ Marčetić, G., Manojlović Toman, R., Džinić, J., *Tackling the challenge of employment and retention in the civil service*. EUPAN presidency report Croatian, 2020, www.eupan.eu/wp-content/uploads/2020/07/EUPAN-Presidency-Report-Croatia.pdf, str. 20 (pristup: 11.rujna 2024.).

između općih i posebnih zakona (npr. pitanja u vezi sa suglasnosti kod prijma sudskih službenika i planiranja ljudskih potencijala na sudovima; ovlaštenih osoba za predlaganje napredovanja; provjere specifičnih kompetencija pojedinih kategorija sudskih službenika i sl.). U tom smislu moguće je ponuditi nekoliko rješenja. Ono jednostavnije odnosi se na usklađivanje zakonskih odredbi posebnih zakona s odredbama ZDrS-a (v. *supra*). S druge strane, s obzirom na organizacijsku strukturu tijela sudbene vlasti opravdano se postavlja pitanje bi li status sudskih službenika trebao biti reguliran odvojeno od statusa ostalih državnih službenika. Tijela sudbene vlasti s jedne strane imaju znatno veći broj dužnosnika (1642 suca) negoli ga imaju tijela državne uprave, a ti se pravosudni dužnosnici u pravilu nalaze na čelu pojedinih ustrojstvenih jedinica sudova, dok se, s druge strane, u ministarstvima i državnim upravnim organizacijama na čelu ustrojstvenih jedinica u pravilu nalaze državni službenici.⁸⁰ Razumije se da je stoga i radna dinamika u okviru sudova znatno drugačija (dok, primjerice, tek nekoliko državnih službenika svakodnevno dolazi u kontakt s državnim dužnosnicima, sudski službenici kao što su sudski savjetnici, zapisničari ili referenti svakodnevno rade i surađuju s pravosudnim dužnosnicima). Također, broj sudova (69)⁸¹ znatno je veći nego broj tijela državne uprave (27),⁸² što također predstavlja važan organizacijski čimbenik. U ovom se radu ne ulazi u ustavnopravne razloge za izdvajanjem sudskih službenika u zasebnu kategoriju, ali je već s organizacijskog aspekta vidljivo da je određene zakonodavne prilagodbe potrebno učiniti.

Što se tiče privlačenja i zadržavanja u službi, kod sudskih se službenika izraženije pokazao problem nedostatka motivacije za rad u javnoj službi, koji u općoj populaciji ispitanika (državni i lokalni službenici) nije toliko izražen. Jednako tako, kod sudskih se službenika pokazao manji interes za daljnjim usavršavanjem, a kao jedan od deset glavnih razloga zašto ostaju u službi pokazala se starost i nevoljkost za promjenu posla, što pokazuje da u službi ne ostaju zbog zadovoljstva, već zbog nespremnosti za promjenu. Također, sudski službenici jače nego ostali službenici osjećaju lošu percepciju posla u javnosti. Ti podaci, iako skupljeni na malom broju ispitanika, upućuju na potrebu obraćanja pozornosti na tu kategoriju službenika te stavljanja naglaska, osim na materijalno nagrađivanje, i na razvoj nematerijalne motivacije za rad kroz javno priznavanje doprinosa te skupine službenika radu tijela sudbene vlasti. Također, veliku ulogu imaju rukovodeći službenici, čiji je zadatak utjecati na motivaciju službenika te na njihovo upoznavanje sa širim ciljem tijela kako bi službenici shvatili na koji način njihovi radni zadaci pridonose javnom interesu i pomoći drugima.

Ocjenjivanje i općenito sustav upravljanja radnim izvršenjem sudskih službenika, kao i svih državnih službenika, do sada nisu funkcionirali na odgovarajući način te se ocjene

⁸⁰ Podaci o broju sudaca u 2023. temelje se na PPI 1, *op. cit.* (bilj. 12).

⁸¹ 34 općinska suda sa 70 stalnih službi, 2 prekršajna suda, 9 trgovačkih sudova, 4 upravna suda, 15 županijskih sudova, 4 visoka suda i Vrhovni sud RH, v. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske o stanju sudbene vlasti za 2023. godinu (bilj. 12), str. 3–9.

⁸² 18 ministarstva i 9 državnih upravnih organizacija v. čl. 3. i 4. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave.

dobivane ocjenjivanjem nisu koristile. Istraživanje provedeno među službenicima Općinskog kaznenog suda u Zagrebu pokazalo je da službenici žele ocjenjivanje, da žele i nagrađivanje po radnom izvršenju, ali nisu spremni na sustav kvota i ograničavanja postotka najbolje ocijenjenih. Dodatnu bojazan izaziva činjenica da sudski službenici dosadašnji sustav smatraju nepravednim, a kao najveći problem navode subjektivnost ocjenjivača. Upitno je stoga hoće li novi sustav ocjenjivanja i kriteriji postavljeni u Uredbi o ocjenjivanju učinkovitosti rada državnih službenika uspjeti riješiti taj problem te biti prihvaćeni od strane sudskih službenika. Temeljni način za rješavanja tog problema jest pravovremena i temeljita edukacija o novome sustavu. Također, ključnom se pokazuje potreba da se novi sustav ocjenjivanja u boljoj mjeri nego prijašnji prilagodi specifičnostima rada sudskih službenika.

COURT CIVIL SERVANTS UNDER FOCUS: ANALYSIS OF THEIR SPECIFICITIES AS COMPARED TO OTHER CIVIL SERVANTS

The paper deals with the analysis of civil servants employed in judiciary bodies with a special focus on civil servants employed in court (court civil servants). Although court civil servants enter into the broader category of civil servants and their rights and obligations are mostly regulated by the Civil Servants Act and its bylaws, there are some specificities that concern this group of civil servants and differentiate them from civil servants employed in central state bodies. The paper contains a legal analysis of court civil servants' recruitment, advancement, payment and planning. The paper offers an insight into the specificities of work tasks executed by the court civil servants and provides empirical data, collected through the questionnaire sent to all groups of civil servants, about the factors that attract people to work in court civil service and factors that retain the presently employed court civil servants in their positions. Based on the case study conducted at the Municipal Criminal Court in Zagreb an analysis of the existing and expectation of the new performance appraisal system for court civil servants is offered.

Key words: court civil servants, civil servants, human potential management, attracting and retaining, performance appraisal system

Romea Manojlović Toman, PhD, Associate Professor at the Department of Administrative Science, University of Zagreb, Faculty of Law

Karlo Kožina, univ. mag. iur. et spec. iur., Assistant at the Department of Administrative Law, University of Zagreb, Faculty of Law

Tena Matejaš Kereša, bacc. admin. publ., completed an undergraduate professional study programme at the University of Zagreb, Faculty of Law, with the thesis "Performance Management of Civil Servants in the Judicial Bodies of the Republic of Croatia – A Case Study of the Municipal Criminal Court in Zagreb"