

PLAĆE U ZDRAVSTVU, IZAZOVI *DE LEGA LATA* I *DE LEGE FERENDA*

Sanja MIŠEVIĆ

Odvjetničko društvo Mišević i Jarić d.o.o., Lorenza Jagera 24, Osijek, Hrvatska
odv.sanja.misevic@gmail.com

Anja DRAŽENOVIC

Odvjetničko društvo Mišević i Jarić d.o.o., Lorenza Jagera 24, Osijek, Hrvatska
adrazenovic10@gmail.com

<https://dx.doi.org/10.21857/ypn4oc4zz9>

Sažetak

Autorice u radu problematiziraju tematiku obračuna plaća u javnim službama s posebnim osvrtom na zdravstveni sektor, odnosno liječnike koji su nastavili akademsko obrazovanje. Unatoč činjenici da je sustav obračuna plaća dugi niz godina uređivan raznim zakonskim i podzakonskim propisima te izmjenama i dopunama različitih zakona i podzakonskih akata, ključne odredbe u odnosu na pravilnu isplatu plaća nikada nisu bile regulirane u dovoljnoj mjeri, što je posljedično iznjedrilo brojna pogrešna pravna tumačenja. Zbog nedorečenih rješenja zakonodavca bio je otvoren prostor nepravilnom obračunu dodataka na plaću za prekovremeni rad liječnicima s najvišim stupnjem obrazovanja, a što potencijalno vodi do neizravnog oblika diskriminacije na osnovu obrazovanja, izrijeком zabranjenog Ustavom Republike Hrvatske i Zakonom o suzbijanju diskriminacije. Tako (ne)uređen sustav obračuna plaća doveo je do velikog broja sudskih sporova diljem Republike Hrvatske. U radu će se na osnovi znanstvenog istraživanja metodom analize sudske prakse dati prikaz obračuna plaća u zdravstvenom sektoru za liječnike koji su nastavili akademsko obrazovanje, a istraživanje će odgovoriti na dvojbu o neizravnoj diskriminaciji na osnovu obrazovanja. Zakonodavac je donošenjem novog Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2024. godine, ciljao uvesti red u sustav, no činjenica da su nove odredbe donesene u vrlo kratkom roku i na netransparentan način ostavlja prostor za različita, a posljedično i pogrešna tumačenja novih normativnih rješenja. Cilj je rada ukazati na moguću diskriminaciju na osnovi obrazovanja do koje dolazi zbog pogrešnog tumačenja prijašnjih važećih propisa o plaćama u javnim službama, s posebnim osvrtom na aktualna zakonodavna rješenja i potencijalne nepravilnosti do kojih može doći.

Ključne riječi: plaća, liječnici, akademski stupanj, neizravna diskriminacija na osnovi obrazovanja, Zakon o plaćama u državnjoj i javnim službama

Ključna poruka rada: Cilj je rada kroz provedeno istraživanje ukazati na postojanje neizravne diskriminacije na osnovi obrazovanja do koje dolazi zbog pogrešnog tumačenja prijašnjih važećih propisa o plaćama u javnim službama.

1. Uvod

Iako su zdravstveni djelatnici na svjetskoj razini dugo odbijali ideju stvaranja nemira na radnom mjestu, istraživanja su pokazala da su liječnici s vremenom postali dijelom otvorenih sukoba s poslodavcima. Povrh mnogobrojnih štrajkova, nerijetka su sudjelovanja i organizacije u raznim vrstama kolektivnog djelovanja u vidu bolovanja, prosvjeda i masovnih otkaza. (Szabó, 2022)

Zdravstveni sustav općenito karakteriziramo kao složen i radno intenzivan sustav s brojnim zahtjevima pa se često ukazuje na značajnost i važnost kolektivnog djelovanja u zdravstvu. Kolektivno djelovanje liječnika najveći utjecaj stvara na korisnike usluga, odnosno pacijente koji se u slučajevima masovnog nezadovoljstva u zdravstvu automatski nalaze u ranjivom položaju. (Szabó, 2022)

Klarić, Švaganović i Cvitković (2020) smatraju da slučajevi u kojima zaposlenici trpe bilo kakve nedostatke u svojoj okolini rezultiraju lošijom kvalitetom pružanja zdravstvenih usluga, a što se posljedično negativno odražava i na same korisnike zdravstvenih usluga.

Uzimajući u obzir da je zdravstvo prevladavajuća gospodarska grana u 21. stoljeću, ne čudi da je ono postalo potencijalno žarište sukoba između radnika i poslodavaca. (Szabó, 2022)

Budući da je u zdravstvenom sektoru učinkovitost organizacije neodvojivo povezana s učinkom zaposlenika te o njima ovisi, stvara se potreba za iskorištavanjem punog ljudskog potencijala. Radi ostvarenja predmetnog cilja, potrebno je uvesti odgovarajuće poticaje koji će motivirati djelatnike na povećanje učinkovitosti i zadovoljstvo korisnika. (Kitsios i Kamariotou, 2021)

Nedvojbeno je da se zdravstvenim djelatnicima, s obzirom na njihovu ulogu u zaštiti života i zdravlja pojedinaca, mora osigurati primarni položaj i u društvu i na samom radnom mjestu. Klarić i sur. (2020) smatraju da je zdravstvenim djelatnicima potrebno zajamčiti točno reguliran materijalni status, što se može postići isključivo točnim standardima koji će utvrditi kriterije za obračun i isplatu plaće i drugih materijalnih prava. Tvrde da bi zakonom definirane naknade koje pružaju jasnu strukturu i jednostavnost izračuna dovele do kvalitete izračuna i time stvorile obostrano zadovoljstvo.

Krasna, Venkataraman i Patino (2024) tvrde da je presudni čimbenik zapošljavanja i zadržavanja radnika, prije svega, plaća. Istraživanje je potvrdilo da 56% zaposlenika plaću smatra osnovnim razlogom zbog kojeg se zaposlenici odlučuju na potragu za novim poslom, što se ponajviše može zrcaliti na zdravstveni sustav zbog njihove značajne uloge među korisnicima. Mišević i Đanić Čeko (2023) također navode da motivaciju građanima za rad u javnim institucijama daje prvenstveno pravedno određena i isplaćena plaća. Bejaković (2024) smatra da su građani skoro pa svakodnevno putem medija izloženi raznim informacijama o „brisanju“ srednjeg sloja i povećanju dohodovne nejednakosti, a minimalnu plaću smatra nedovoljnim instrumentom za smanjenje dohodovne nejednakosti, a time za smanjenje siromaštva.

Godinu 2023. obilježio je najveći prosvjed liječnika zabilježen u Republici Hrvatskoj.¹ Prosvjed je održan 18. ožujka pod nazivom „SOS za zdravstvo“, a s obzirom na to da Ministarstvo zdravstva nije ispunilo uvjete koji se odnose za promjenu koeficijenata plaće pojedinih kategorija liječnika, propisivanje kriterija o vremenu koji je neophodan za obavljanje pregleda, revidiranje nepogodnih ugovora za specijalizante, a posebno izrada zakona koji bi definirao radnopravni status liječnika. Uredba o koeficijentima složenosti poslova u javnim službama okončala je prosvjed, nakon čega je došlo do poravnavanja, odnosno izjednačenja koeficijenata plaća specijalista i užih specijalista, liječnika u primarnoj zdravstvenoj zaštiti s bolničkim liječnicima.²

Nakon uvoda, rad će ukratko opisati raniji pravni okvir za obračun plaća u javnim službama, a potom i pravni okvir prema novim zakonodavnim rješenjima, stavljajući naglasak na njihovu usporedbu. U glavnom će se dijelu prikazati rezultati znanstvenog istraživanja do kojega je došlo primjenom metode analize sudske prakse, odnosno dat će se prikaz obračuna plaća u zdravstvenom sektoru za liječnike s akademskim stupnjem, a koji će dati odgovor na dvojbu o postojanju neizravne diskriminacije na osnovi obrazovanja. Autorice su u radu od općih znanstvenih metoda koristile metodu analize i sinteze, metodu konkretizacije i deskripcije, a od pravnoznanstvenih metoda osobito metodu tumačenja prava i *case law* metodu, odnosno metodu slučaja. Završni dio će sadržavati zaključna promišljanja autorica.

Cilj je rada ukazati na nepravilno tumačenje ranije važećih zakonskih odredbi o plaćama u javnim službama, a koje posljedično mogu dovesti do neizravne diskriminacije na temelju obrazovanja, s naglaskom na aktualna zakonodavna rješenja i potencijalne nepravilnosti do kojih može doći.

¹ U organizaciji Hrvatskog liječničkog sindikata, Hrvatske liječničke komore, HUBOL-a, odnosno Hrvatske udruge bolničkih liječnika, Kohoma, Koordinacije obiteljske medicine i Inicijative mladih liječnika Hrvatske.

² Godinu 2023. obilježio je i prosvjed medicinskih sestara u svibnju pod nazivom *I mi smo zdravstvo*, koji su predvodili sindikati medicinskih sestara, a njihov prosvjed imao je primarni cilj da dode do povećanja plaće medicinskim sestrama te da i njihovo zanimanje bude definirano novim zakonom koji će uređivati njihov poseban radnopravni status.

2. Općenito o sustavu obračuna plaća u zdravstvu u RH

Sustav obračuna plaća dugo se suočavao s brojnim izmjenama zakonskih propisa te dopunama postojećih podzakonskih akata, a samim time i izazovima, no odlučujuće i ključne odredbe nisu uspjele postići razinu potrebne regulacije. Kako to proizlazi iz Izvješća Pučke pravobraniteljice za 2023. godinu, reforma sustava plaća bila je najavljivana godinama, no naišla je na mnoge prigovore javnosti, a s obzirom na to da su zakonodavni postupak donošenja predmetnog zakona, a potom i javno savjetovanje, bili iznimno kratki, dovodeći u pitanje vlastitu uspješnost. Također, kao zamjerka se posebno ističe činjenica da će većina ključnih stavki zakonodavnih propisa, a što uključuje ocjenu radnih mjesta, kriterije ocjenjivanja, koeficijente i platne razrede, detaljnije biti definirana podzakonskim propisima, odnosno uredbama i pravilnicima, koji u konačnici nemaju isti postupak donošenja kao i zakonodavni propisi.³

Javna služba za uređenje plaće u javnim službama susrela se s brojnim problemima prilikom ispunjavanja svoje zadaće, a posebice u zdravstvenom sektoru, koji je prethodno iznjedrio enormnu količinu sudskih sporova diljem cijele RH zbog činjenice da su liječnici s najvišim stupnjem obrazovanja bili u nepovoljnijem položaju u pogledu dodatka na plaću za prekovremeni rad u odnosu na liječnike s nižim stupnjem obrazovanja. Povrh spoznaje da se iz predmetnih sporova jasno vidi netočan i nerealan obračun plaća u javnim službama (konkretno, za liječnike), potencijalno se stvorio i prostor za neizravnu diskriminaciju do koje dolazi zbog neuvažavanja i nevrednovanja razine završenog obrazovanja. S obzirom na složenost poslova zdravstvenih djelatnika, uzimajući u obzir i njihovo zahtjevno radno vrijeme (pripravnost, noćne smjene, prekovremeni rad i sl.), istima je potrebno osigurati pravedan način plaćanja. (Čizmić, Cvitković i Klarić, 2017)

Bagić i suradnici (2017) tvrde da potplaćeni radnici nemaju dovoljno motivacije za rad, dok, s druge strane, isplaćivanje veće plaće od samih radnih učinaka može dovesti do osobitih troškova u poslovanju.

Tematika obračuna koja se odnosi na plaće u državnoj službi i javnim službama na području Republike Hrvatske (dalje u tekstu: „RH“) ponovno je aktualizirana početkom 2024. godine, kada je došlo do primjene novog Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama.⁴ Nova zakonodavna rješenja imala su za cilj uređenje samog sustava obračuna plaća koji je ranije bio okarakteriziran kao neujednačen, nedosljedan i netransparentan. Navedenim se zakonom definira sustav plaća za oko 245 000 zaposlenika, a njime se nadomješta više stotina propisa koji uređuju pravo na plaću, zamjenjuje se dosadašnji sustav plaća s 2500 kategorija radnih mjesta te više od 560 dodatka koji se raspoređuju na 16 platnih razreda, uključujući koeficijente u rasponu od jedan do osam. Iako je namjera novih zakonodavnih rješenja bila jasna, impulzivno uvođenje novih odredbi u vrlo kratkom roku ostavilo je mjesta za njihovo opetovano pogrešno tumačenje.

³ Izvješće Pučke pravobraniteljice za 2023. godinu, dostupno na poveznici: https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce_pucke_pravobraniteljice_za_2023_godinu/?wpdmdl=18399&refresh=66b28262998a31722974818 (pristupljen: 8. 8. 2024.).

⁴ Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, Narodne novine br. 155/2023.

3. Raniji zakonodavni okvir

Zakoni i mnogobrojni podzakonski akti koji su do sada uređivali plaće i druga materijalna prava radnika u javnim službama, konkretno liječnika, nisu sveobuhvatno i transparentno regulirali predmetnu materiju. (Klarić i sur., 2020)

U RH, polazišna točka i temeljni propis za reguliranje plaća u javnim službama do početka 2024. godine bio je Zakon o plaćama u javnim službama⁵ (u daljnjem tekstu: „ZPJS“) kojim je utvrđen princip za određivanje plaća u javnim službama.⁶ Osim ZPJS-a, značajnu ulogu u obračunu plaća u javnim službama imao je i Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama⁷ (u daljnjem tekstu: „TKU“) koji se iznjedrio upravo zbog nedovoljne i nedostatne regulacije *lex generalisa*, sklopljenog između Vlade Republike Hrvatske i sindikata javnih službi. TKU je, između ostalog, utvrđivao prava i obveze a temelju rada i povezane uz rad zaposlenika u javnim službama. Povrh toga, postojao je i niz drugih podzakonskih akata koji su se formirali kao pokušaj nadomještanja i kompenziranja postojećih nedostataka, a koji u konačnici nisu uspjeli stvoriti jedinstven, pravilan i pošten sustav obračuna plaća u javnim službama, što će biti razvidno u nastavku rada u dijelu empirijskog istraživanja.

Člankom 4. ZPJS-a plaća se utvrđivala kao umnožak koeficijenta za složenost poslova pojedinog radnog mjesta i osnovice za izračunavanje plaće, uz uvećanje od 0,5% koje se odnosi na svaku navršenu godinu radnog staža⁸, dok je TKU u najvećoj mjeri regulirao dodatke na osnovnu plaću.⁹ Koeficijent za složenost poslova bio je propisan Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama¹⁰ (u daljnjem tekstu: „Uredba“), a koja je također određivala točne nazive radnih mjesta u javnim službama.

Brojnost propisa kojima su uređivane plaće u javnim službama iznjedrila je pravnu nesigurnost prilikom njihove primjene i tumačenja, a posebice u odnosu na činjenicu postojanja mnogobrojnih granskih kolektivnih ugovora i da je za svaki od njih osnovano povjerenstvo, točnije komisija nadležna za njegovo tumačenje. S obzirom da granski kolektivni ugovori definiraju i pojedina materijalna prava koja su ugovorena i Temeljnim kolektivnim ugovorom za službenike i namještenike u javnim službama, isto takvo pravo ima različitu primjenu u pojedinim javnim službama, i to posebno kao rezultat neujednačenih tumačenja od strane povjerenstava, odnosno komisija.¹¹

⁵ Zakon o plaćama u javnim službama, Narodne novine br. 27/2001, 39/2009.

⁶ ZPJS-om se plaća regulira kroz tri glavna elementa: osnovica, koeficijent pojedinog radnog mjesta i dodatak za uvećanje.

⁷ Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama, Narodne novine br. 56/2022, 127/2022, 58/2023, 128/2023.

⁸ Čl. 4. ZPJS-a

⁹ TKU u čl. 49. dodatno razrađuje definiciju plaće iz ZPJS-a tako da istu utvrđuje kao osnovnu plaću, točnije kao jedan dio bruto plaće.

¹⁰ Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, Narodne novine br. 38/2001, 112/2001, 62/2002, 156/2002, 162/2003, 39/2005, 82/2005, 133/2005, 30/2006, 118/2006, 22/2007, 112/2007, 127/2007, 124/2011, 142/2011, 77/2012, 98/2012, 112/2012, 121/2012, 25/2013.

¹¹ Povjerenstvo za tumačenje kolektivnog ugovora imenovano KU-a iz 2013. Isto daje obvezujuća tumačenja odredaba KU-a, prati izvršavanje KU-a, izvještava o povredama KU-a i druge. Rokovi za tumačenje KU-a su 30 i 60 dana. O osnivanju, ovlastima te načinu rada Povjerenstva više v. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_12_141_3004.html, <https://sszssh.hr/kolektivni-ugovor/javne-sluzbe/> (pristupljeno: 4. 4. 2023.).

Zbog složenosti i raznovrsnosti podzakonskih propisa koji propisuju različite dodatke kojima se povećava osnovna plaća, javljali su se problemi prilikom određivanja točne plaće liječnika. Upravo zbog te činjenice, odnosno nepravilnog obračuna plaća, iznjedrili su se brojni sporovi diljem cijele RH koje su pokretali zdravstveni djelatnici. Nerijetko je bilo pojavljivanje pogrešaka prilikom samog obračuna plaće uzimajući u obzir to da je potrebno računati koeficijente za pojedina radna mjesta, uključujući posebne dodatke i kriterije. (Klarić i sur., 2020)

Odredbom članka 13. Zakona o liječništvu¹² propisano je da liječnik, nakon upisa u imenik liječnika, mora ishoditi dozvolu za samostalan rad liječnika, odnosno licencu koju dodjeljuje Hrvatska liječnička komora. Pritom liječnik smije može odrađivati svoje zvanje samo unutar svoje izobrazbe, koja je kao takva definirana navedenom dozvolom za samostalan rad. Dakle, liječniku koji ima specijalizaciju, odnosno užu specijalizaciju, Hrvatska liječnička komora izdaje dozvolu za samostalan rad samo unutar onog područja koji je njegova specijalnost ili uža specijalnost, dok liječnici s položenim stručnim ispitom i liječnici koji pohađaju specijalizaciju imaju dozvolu za samostalan rad na području opće medicine.¹³

Za razliku od mnogih struka i uspostavljenih sustava, obveza usavršavanja liječnika zakonom je propisana, pa je tako odredbom članka 14. ZOL-a određeno da liječnici moraju prolaziti kroz stručno usavršavanje kako si održavali kvalitetu svoje struke i djelatnosti. Pritom, zakonom je uspostavljena obveza za kontinuiranim provjeravanjem stručnosti, odnosno obnavljanjem odobrenja za rad pri Hrvatskoj liječničkoj komori, i to svakih šest godina.¹⁴ Ujedno, odredbom članka 29. Zakona o liječništvu određeno je da liječnik mora prolaziti kroz stručna usavršavanja, koje obuhvaćaju edukacije i praćenje neprestanog razvoja medicinske znanosti i ostvarivanje novih znanja i vještina. Osim obveze liječnika (no ujedno i prava), zakonodavac je propisao i obvezu poslodavca omogućiti liječniku stručno usavršavanje, no s propisanim ograničenjem, i to „u opsegu potrebe za obnavljanje odobrenja za samostalni rad“.¹⁵ Dosljednom usporedbom obveze liječnika i njegova poslodavca glede usavršavanja, može se argumentirati kako navedeno nije *in favorem* liječnika, u opsegu svega onog što nadilazi temeljno obnavljanje odobrenja za samostalni rad, dok stjecanje novih znanja i vještina (kako to određuje odredba stavka 1. članka 29. ZOL-a) ostaje obveza liječnika, no ne prati ju i obveza poslodavca da mu to bude omogućeno.

Sam zakonodavac apostrofira iznimnu vrijednost liječničkog rada kao „visoko specijalizirane djelatnosti od iznimne vrijednosti za pojedinca i društvo“, a koja se kao takva evaluira uzimajući u obzir čimbenike kao što su trajanje dodiplomskog obrazovanja, specijalističkog

¹² Zakon o liječništvu, Narodne novine br. 121/2003, 117/2008 (dalje u tekstu: ZOL).

¹³ Članak 15. ZOL-a. Pritom, sukladno odredbi stavka 4. navedenog članka, liječniku koji je državljanin države članice EU bez specijalizacije i liječniku koji je državljanin članice EU na specijalizaciji Hrvatska liječnička komora izdaje dozvolu za samostalan rad u području opće medicine (od stupanja u EU).

¹⁴ Članak 14. ZOL-a

¹⁵ Članak 29. stavak 2. ZOL-a.



usavršavanja, kao i onoga iz užih grana specijalnosti, kontinuirane edukacije radi obnove dozvole za samostalan rad te iznimne odgovornosti koja se odnosi na zaštitu zdravlja, kako pojedinaca, tako i cijele okoline, a što je pobliže određeno kolektivnim ugovorima.¹⁶ Navedene zakonske odredbe daju svojevrsan pravni okvir, odnosno temeljno načelo koje valja primijeniti kao polazišnu točku u slučaju pravnih praznina i dvojbi glede vrednovanja samog rada liječnika. Europska socijalna povelja, konkretno, njezin članak 4., regulira pravo na pravičnu plaću, a sadrži i obvezu priznavanja prava na uvećan iznos plaće za prekovremeni rad.¹⁷ Postupak tumačenja propisa s poslodavčeve strane, kao i ostalih tijela u čijem području rada jest centralni obračun plaća u razdoblju od 1. 12. 2013. do 31. 3. 2020., doveo je do povrede radničkih prava na način da za prekovremeni rad ostvaruju veći iznos od iznosa za redovni rad, a što je određeno Europskom socijalnom poveljom.

Iako se vrijednost prekovremenog rada (izuzev povećanja na koje liječnik ima pravo sukladno posebnom propisu) ne može i ne smije razlikovati od vrijednosti rada u punom, odnosno nepunom radnom vremenu, uzimajući zakonom propisane čimbenike vrednovanja (specijalističko usavršavanje i usavršavanje iz užih grana specijalnosti, kontinuirane edukacije radi obnove dozvole za samostalan rad), nametnula se sljedeća hipoteza: postupak obračunavanja prekovremenih sati liječnika u razdoblju od 1. 12. 2013. (kada je na snagu stupio KU, NN 143/13) do 31. 3. 2020. (kada je došlo do ujednačenja obračuna plaća sa sudskom praksom) dovodi do diskriminacije na temelju obrazovanja. Dakle, unatoč zakonom propisanoj premisi vrednovanja samog rada liječnika, a koje mora ovisiti o stručnom usavršavanju i razini obrazovanja, praksa je pokazala da se u slučaju prekovremenog rada različito vrednuje rad liječnika, i to na štetu onih s višim stupnjem obrazovanja.

4. Rezultati empirijskog istraživanja sudskih sporova zbog pogrešnog obračuna plaća u zdravstvu – liječnici s akademskim stupnjem obrazovanja

Provedeno empirijsko istraživanje imalo je za cilj prikazati pogrešan obračun plaća u zdravstvu, konkretno, u odnosu na liječnike s različitim akademskim stupnjem obrazovanja. Nedovoljna i nedostatna regulacija predmetne materije stvorila je podlogu za nepravilno tumačenje odredaba, a slijedom toga dovela je i do nepravilnog obračuna plaća, ovisno o vrsti akademskog stupnja. Bez obzira na to što je ZPJS u primjeni već više od 22 godine (uključujući i brojne kolektivne ugovore), istraživanje će pokazati da njegove odredbe, kao i odredbe podzakonskih propisa, nisu dovoljno uređene kako bi sustav obračuna plaća bio korektan i u skladu sa stečenim akademskim stupnjem obrazovanja. Glavni cilj istraživanja jest prikaz pogrešnog tumačenja odredbi o obračunu plaća, dok će

¹⁶ Članak 32. ZOL-a.

¹⁷ Europska socijalna povelja, čl. 4., Narodne novine br. 15/2002. Ujedno, navedeni članak regulira da se ostvarivanje prava na uvećani iznos plaće za prekovremeni rad treba osigurati na druge primjerene načine, kroz kolektivne ugovore, zakonskim postupcima.

istraživanje u konačnici dati odgovor na pitanje jesu li liječnici s akademskim stupnjem obrazovanja u prekovremenom radu najviše zakinuti u postotnom obračunu uvećanja dodataka na plaću za prekovremeni rad.

Empirijsko istraživanje temelji se na uzorku liječnika u Republici Hrvatskoj, točnije 133 liječnika (shodno tomu, 133 tužbe) od kojih je ukupno 72 liječnika (54,1%) te 61 liječnika (45,9%). U trenutku podnošenja tužbe bilo je 57 (42,9%) liječnika s akademskim stupnjem doktora znanosti, 10 (7,5%) liječnika s akademskim stupnjem magistra znanosti, te 66 (49,6%) liječnika bez akademskog zvanja.

Izraženi su pravni stavovi sudova glede obračuna prekovremenih sati kod liječnika koji su stekli znanstveni stupanj doktora znanosti. Tužitelji su prvenstveno isticali, a kako je to propisano odredbom članka 54. st. 2. TKU, da osobe sa znanstvenim stupnjem doktora znanosti ostvaruju uvećanje plaće za 15%, dok se osnovna plaća zaposlenicima povećava za 8% u slučaju da isti imaju znanstveni stupanj magistra znanosti, s time da se, sukladno odredbi članka 11. istog dokumenta, tamo navedeni dodaci međusobno ne isključuju. Također, sukladno odredbi članka 36. st. 2. KU/13 tužitelju kao zaposleniku (koji zbog naravi posla mora raditi prekovremeno, noću, nedjeljom, odnosno drugim neradnim danima), koji je primoran obavljati dežurstva ili biti pripravan, ostvaruje pravo na naknadu za godišnji odmor koja odgovara prosječnoj mjesečnoj plaći isplaćenoj u prethodna 3 mjeseca, ako bi to za njega bilo povoljnije. Poslodavci su od 2013. godine tužiteljima obračunavali dodatke na plaću i uvećanja plaće samo za sate rada koji se odnose na redovan rad, dok u navedenom periodu za prekovremeni rad istima nije isplaćeno ništa s osnove dodataka za znanstveni stupanj doktora znanosti.

S obzirom na to da su tužitelji ukazivali kako prema čl. 47. stavku 1 KU/13 plaću radnika čine osnovna plaća i dodaci na osnovnu plaću koji obuhvaćaju stimulaciju, dodatke za posebne uvjete rada i sl., dok se sukladno odredbi članka 51. KU/13 osnovna plaća povećava za prekovremeni rad 50%, za zaključiti je da su tužitelji čitavo utuženo razdoblje radili kao u svojem odabranom zvanju i na radnom mjestu na istim poslovima te su stoga imali pravo na sva navedena uvećanja za sve produktivno odrađene sate rada pa i za vrijeme prekovremenog rada. Titulu doktora znanosti takvi su tužitelji imali tijekom čitavog radnog vremena, dakle i u uređovnom i prekovremenom radu (isto se primjenjuje i na liječnike specijaliste s akademskim stupnjem magistra znanosti (mr. sc.), liječnike supspecijaliste s akademskim stupnjem magistra znanosti (mr. sc.) i liječnike supspecijaliste s akademskim stupnjem doktora znanosti (dr. sc.)).¹⁸

Osnovni isticani stav tuženika (poprilično ujednačen u svim sličnim slučajevima) bio je da osnovnu plaću čini umnožak koeficijenata složenosti poslova za svako pojedino radno

¹⁸ Valja istaknuti da su predmetni slučajevi zadobili širi značaj i zanimanje javnosti s obzirom na to da su sudovi dopustili stupanje u parnicu trećoj osobi, odnosno Republici Hrvatskoj kao umješacu na temelju čl. 206. Zakona o parničnom postupku. Pritom, umješac je naveo da RH ima pravni interes da se umiješa na strani tuženika jer je o parnici obaviještena putem suda u smislu čl. 211. Zakona o parničnom postupku i kao njezin osnivač. Prema čl. 2. Zakona o plaćama u javnim službama, sredstva za plaće zaposlenika tuženika, a kao javne osnove, osiguravaju se iz državnog proračuna RH. Pravni interes proizlazi iz činjenice da je potpisnik KU-a za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja, čija je primjena predmet svih navedenih parnica, za Vladu RH.



mjesto, osnovica za izračun plaće, i to uvećana za 0,5 po svakoj navršenoj godini radnog staža, a pojmom osnovna plaća označava se mjesečna plaća koja je postignuta kroz redovan mjesečni fond sati, ne uključujući dodatke i uvećanja, te se sati prekovremenog rada plaćaju posebno i uvećano. U pogledu dodatka na osnovnu plaću, tuženici su smatrali da je odredba stavka 3. izričita te nije podložna različitom tumačenju: „*dodaci na osnovnu plaću su stimulacija, dodaci za posebne uvjete rada, dodaci i uvećanja plaće*“. Time je određeno da se svi dodaci za uvećanje plaće obračunavaju na osnovnu plaću kako je definirano čl. 47. stavkom 2 Kolektivnog ugovora. Ujedno, kao jedan od osnovnih argumenata i dokaznih prijedloga, tuženici su dostavljali obvezujuća tumačenja Zajedničkog povjerenstva koja sve dodatke i uvećanja obračunavaju na osnovnu plaću.¹⁹ Zaključno, tužitelji nemaju pravo na dodatak s osnove stupnja obrazovanja za sate redovnog rada i za sate prekovremenog rada jer se svi dodaci i uvećanja obračunavaju na osnovnu plaću.

Po stavu suda, pravna norma ne smije biti protivna logičnom rezoniranju te upravo na taj način treba tumačiti dio odredbe koja propisuje da se plaća iznad redovnog mjesečnog fonda radnih sati obračunava u odnosu na osnovnu plaću radnog mjesta. Svi se dodaci obračunavaju na osnovnu plaću, ali osnovna plaća isplaćivala se tužiteljima i za efektivno odrađene sate u prekovremenom radu, uz uvećanje za dodatak za prekovremeni rad. Pritom dodaci ne čine osnovnu plaću, već se obračunavaju od njezine vrijednosti, a ne postoji nijedna odredba Kolektivnog ugovora ili drugog propisa koja bi isključila kumulaciju uvećanja. Za razdoblje od 18. prosinca 2012. godine Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama propisuje kako se osnovna plaća radnika uvećava za 15% ako isti ima znanstveni stupanj doktora znanosti, odnosno za 8% ako ima znanstveni stupanj magistra znanosti. Kako je nesporno da su tužitelji tijekom utuženog razdoblja imali znanstveni stupanj doktora znanosti ili magistra znanosti, a da je pravno shvaćanje suda da se dodaci obračunavaju od vrijednosti plaće za sve efektivno odrađene sate, utvrđeno je da tužiteljima pripada dodatak za znanstveni stupanj i za odrađene sate u okviru redovnog radnog vremena i za sate odrađene u prekovremenom radu.²⁰

Završetkom predmetnih parnica, uvažavajući izračune koji su proizlazili iz nalaza i mišljenja imenovanih vještaka u predmetnim slučajevima, provedeno je empirijsko istraživanje koje se temelji na uzorku liječnika u Republici Hrvatskoj, a koji su u razdoblju od 2015. do 2021. godine pokretali sudske postupke protiv svojih poslodavaca. Tužbe su podnesene u razdoblju od 2. 4. 2015. do 23. 3. 2021., a presude su postajale pravomoćne u razdoblju od 18. 4. 2017. do 6. 5. 2022. godine.

Ukupno su prikazani rezultati za 133 tužbe, pri čemu su tužbu podnijela ukupno 72 liječnika (54,1%) te 61 liječnica (45,9%). U trenutku podnošenja tužbe bilo je 57 (42,9%) liječnika s akademskim stupnjem doktora znanosti, 10 (7,5%) liječnika s akademskim stupnjem magistra znanosti te 66 (49,6%) liječnika bez akademskog zvanja.

¹⁹ Pritom, kako su tuženici isticali, iz Zaključaka 58 i 95 proizlazi sljedeće: „za prekovremeni rad iznad ukupnog mjesečnog fonda radnih sati plaća se obračunava sukladno 51 stav. 1. KU, odnosno uvećala se za 50% na osnovnu plaću radnika bez položajnog dodatka“. Zaključak je 106 „osnovica za izračun plaće je plaća bez dodataka na plaću“. Zaključak 134: „svi liječnici pravo na takav na osnovnu plaću od 10% istim se obračunava na osnovnu plaću“.

²⁰ Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, posl. br. Pr-6738/2020 od 8. svibnja 2024. godine.

a) liječnici specijalisti s akademskim stupnjem magistra znanosti (mr. sc.)

Cijena sata rada za prekovremeni rad koju su liječnici specijalisti s akademskim stupnjem magistra znanosti (mr. sc.) ostvarili dobivena je sljedećom formulom:

- ▶ stvarna cijena sata = (osnovica x koeficijent složenosti poslova na temelju kojeg se radniku obračunava plaća u prekovremenom radu + % staža)/broj mjesečnih sati rada + ukupni % uvećanja za prekovremeni rad = $(5108,84 \times 2,027 + (5108,84 \times 2,027) \times ((\text{godine staža} / 2) / 100)) / 174 + ((5108,84 \times 2,027 + (5108,84 \times 2,027) \times ((\text{staž} / 2) / 100)) / 174) \times (50 / 100)$
- ▶ cijena sata sukladno kolektivnom ugovoru = (osnovica x koeficijent složenosti poslova s kojim se radniku obračunava plaća u prekovremenom radu + % staža)/broj mjesečnih sati rada + ukupni % uvećanja za prekovremeni rad definirani kolektivnim ugovorom = $(5108,84 \times 2,027 + (5108,84 \times 2,027) \times ((\text{godine staža} / 2) / 100)) / 174 + ((5108,84 \times 2,027 + (5108,84 \times 2,027) \times ((\text{staž} / 2) / 100)) / 174) \times (\text{uvećanje prema kolektivnom ugovoru} / 100)$

Kroz navedene formule razvidno je da do razlike dolazi radi neujednačenog obračuna dodatka na plaću u prekovremenom radu.

Tablica 1. prikazuje rezultate za 6 liječnika specijalista magistara znanosti koji predstavljaju dio uzorka istraživanja. Prosječno su imali M=22,83 godina radnog staža. Stvarno ukupno uvećanje za prekovremeni rad bilo je 50%, dok je sukladno kolektivnom ugovoru trebalo iznositi 93,5%. Shodno tome, prosječna cijena sata rada u prekovremenom radu iznosila 99,47 kn, a prema kolektivnom ugovoru trebala iznositi 128,39 kn.

Sukladno navedenom, cijena jednog sata rada bila im je umanjena za 28,92 kn.

Tablica 1. Deskriptivni pokazatelji za liječnike specijaliste magistre znanosti

Pokazatelji	N	Min	Max	M	SD
godine radnog staža liječnika u trenutku podnošenja tužbe	6	15,00	29,00	22,83	4,67
sveukupno stvarno povećanje za prekovremeni rad izraženo u postotku	6	50,00	50,00	50,00	0,00
sveukupno povećanje za prekovremeni rad sukladno kolektivnom ugovoru	6	86,00	95,00	93,50	3,67
cijena sata u prekovremenom radu	6	95,97	102,22	99,47	2,08
cijena sata za prekovremeni rad sukladno kolektivnom ugovoru	6	122,32	132,88	128,32	3,96

Izvor: obrada autorica

b) liječnici specijalisti s akademskim stupnjem doktora znanosti (dr. sc.)

Cijena sata rada za prekovremeni rad koju su liječnici specijalisti s akademskim stupnjem doktora znanosti (dr. sc.) ostvarili dobivena je sljedećom formulom:

- ▶ stvarna cijena sata = (osnovica x koeficijent složenosti poslova na temelju kojeg se radniku obračunava plaća u prekovremenom radu + % staža)/broj mjesečnih sati rada + ukupni % uvećanja za prekovremeni rad = $(5108,84 \times 2,027 + (5108,84 \times 2,027) \times ((\text{godine staža} / 2) / 100)) / 174 + ((5108,84 \times 2,027 + (5108,84 \times 2,027) \times ((\text{staž} / 2) / 100)) / 174) \times (50 / 100)$
- ▶ cijena sata prema kolektivnom ugovoru = (osnovica x koeficijent složenosti poslova s kojim se radniku obračunava plaća u prekovremenom radu + % staža)/broj mjesečnih sati rada + ukupni % uvećanja za prekovremeni rad definirani kolektivnim ugovorom = $(5108,84 \times 2,027 + (5108,84 \times 2,027) \times ((\text{godine staža} / 2) / 100)) / 174 + ((5108,84 \times 2,027 + (5108,84 \times 2,027) \times ((\text{staž} / 2) / 100)) / 174) \times (\text{uvećanje prema kolektivnom ugovoru} / 100)$

Kroz navedene formule razvidno je da do razlike dolazi radi neujednačenog obračuna dodatka na plaću u prekovremenom radu.

Tablica 2. prikazuje rezultate za 21 liječnika specijalista doktora znanosti koji predstavljaju dio uzorka istraživanja. Prosječno su imali $M=22,83$ godina radnog staža. Stvarno ukupno uvećanje za prekovremeni rad iznosilo je 50%, dok je prema kolektivnom ugovoru to uvećanje trebalo iznositi 100,9%. Posljedično je prosječna cijena sata rada u prekovremenom radu iznosila 98,31 kn, dok je prema kolektivnom ugovoru trebala iznositi 131,66 kn.

Sukladno navedenom, cijena jednog sata rada bila im je umanjena za 33,35 kn.

Tablica 2. Deskriptivni pokazatelji za liječnike specijaliste doktore znanosti

Pokazatelji	N	Min	Max	M	SD
godine radnog staža liječnika u trenutku podnošenja tužbe	21	3,00	37,00	20,24	8,25
sveukupno stvarno uvećanje za prekovremeni rad izraženo u postotku	21	50,00	50,00	50,00	0,00
sveukupno uvećanje za prekovremeni rad sukladno kolektivnom ugovoru	21	93,00	102,00	100,9048	2,84
cijena sata u prekovremenom radu	21	90,61	105,79	98,31	3,68
cijena sata za prekovremeni rad sukladno kolektivnom ugovoru	21	122,02	142,46	131,66	5,09

Izvor: obrada autorica

c) liječnici supspecijalisti s akademskim stupnjem magistra znanosti (mr. sc.)

Cijena sata rada za prekovremeni rad koju su liječnici supspecijalisti s akademskim stupnjem magistra znanosti (mr. sc.) ostvarili dobivena je sljedećom formulom:

stvarna cijena sata = (osnovica x koeficijent složenosti poslova na temelju kojeg se radniku obračunava plaća u prekovremenom radu + % staža)/broj mjesečnih sati rada + ukupni % uvećanja za prekovremeni rad = $(5108,84 \cdot 2,027 + (5108,84 \cdot 2,027) \cdot ((\text{godine staža}/2) / 100)) / 174 + ((5108,84 \cdot 2,027 + (5108,84 \cdot 2,027) \cdot ((\text{staž}/2)/100)) / 174) \cdot (50/100)$

- ▶ cijena sata prema kolektivnom ugovoru = (osnovica x koeficijent složenosti poslova s kojim se radniku obračunava plaća u prekovremenom radu + % staža)/broj mjesečnih sati rada + ukupni % uvećanja za prekovremeni rad definirani kolektivnim ugovorom = $(5108,84 \cdot 2,027 + (5108,84 \cdot 2,027) \cdot ((\text{godine staža}/2) / 100)) / 174 + ((5108,84 \cdot 2,027 + (5108,84 \cdot 2,027) \cdot ((\text{staž}/2)/100)) / 174) \cdot (\text{uvećanje prema kolektivnom ugovoru}/100)$

Kroz navedene formule razvidno je da do razlike dolazi radi neujednačenog obračuna dodatka na plaću u prekovremenom radu.

Tablica 3. prikazuje rezultate za 4 liječnika supspecijalista magistra znanosti koji predstavljaju dio uzorka istraživanja. Prosječno su imali $M=33,0$ godina radnog staža. Stvarno ukupno uvećanje za prekovremeni rad iznosilo je 50%, dok je prema kolektivnom ugovoru to uvećanje trebalo iznositi 95%. Posljedično je prosječna cijena sata rada u prekovremenom radu iznosila 104,01 kn, dok je prema kolektivnom ugovoru trebala iznositi 135,20 kn.

Sukladno navedenom, cijena jednog sata rada bila im je umanjena za 31,19 kn.

Tablica 3. Deskriptivni pokazatelji za liječnike supspecijaliste magistre znanosti

Pokazatelji	N	Min	Max	M	SD
godine radnog staža liječnika u trenutku podnošenja tužbe	4	30,00	35,00	33,00	2,45
sveukupno stvarno uvećanje za prekovremeni rad izraženo u postotku	4	50,00	50,00	50,00	0,00
sveukupno uvećanje za prekovremeni rad sukladno kolektivnom ugovoru	4	95,00	95,00	95,0000	0,00
cijena sata u prekovremenom radu	4	102,66	104,90	104,01	1,10
cijena sata za prekovremeni rad sukladno kolektivnom ugovoru	4	133,46	136,36	135,20	1,42

Izvor: obrada autorica

d) liječnici supspecijalisti s akademskim stupnjem doktora znanosti (dr. sc.)

Cijena sata rada za prekovremeni rad koju su liječnici supspecijalisti s akademskim stupnjem doktora znanosti (dr. sc.) ostvarili dobivena je sljedećom formulom:

stvarna cijena sata = (osnovica x koeficijent složenosti poslova na temelju kojeg se radniku obračunava plaća u prekovremenom radu + % staža)/broj mjesečnih sati rada + ukupni % uvećanja za prekovremeni rad = $(5108,84 \times 2,027 + (5108,84 \times 2,027) \times ((\text{godine staža} / 2) / 100)) / 174 + ((5108,84 \times 2,027 + (5108,84 \times 2,027) \times ((\text{staž} / 2) / 100)) / 174) \times (50 / 100)$

- cijena sata prema kolektivnom ugovoru = (osnovica x koeficijent složenosti poslova s kojim se radniku obračunava plaća u prekovremenom radu + % staža)/broj mjesečnih sati rada + ukupni % uvećanja za prekovremeni rad definirani kolektivnim ugovorom = $(5108,84 \times 2,027 + (5108,84 \times 2,027) \times ((\text{godine staža} / 2) / 100)) / 174 + ((5108,84 \times 2,027 + (5108,84 \times 2,027) \times ((\text{staž} / 2) / 100)) / 174) \times (\text{uvećanje prema kolektivnom ugovoru} / 100)$

Kroz navedene formule razvidno je da do razlike dolazi radi neujednačenog obračuna dodatka na plaću u prekovremenom radu.

Tablica 4. prikazuje rezultate za 36 liječnika supspecijalista doktora znanosti koji predstavljaju dio uzorka istraživanja. Prosječno su imali $M=21,5$ godina radnog staža. Stvarno ukupno uvećanje za prekovremeni rad iznosilo je 50%, dok je prema kolektivnom ugovoru to uvećanje trebalo iznositi 102%. Posljedično je prosječna cijena sata rada u prekovremenom radu iznosila 98,65 kn, dok je prema kolektivnom ugovoru trebala iznositi 133,14 kn.

Sukladno navedenom, cijena jednog sata rada bila im je umanjena za 34,49 kn.

Tablica 4. Deskriptivni pokazatelji za liječnike supspecijaliste doktore znanosti

Pokazatelji	N	Min	Max	M	SD
godine radnog staža liječnika u trenutku podnošenja tužbe	36	8,00	38,00	21,50	7,489
sveukupno stvarno uvećanje za prekovremeni rad izraženo u postotku	36	50,00	50,00	50,00	0,000
sveukupno uvećanje za prekovremeni rad sukladno kolektivnom ugovoru	36	102,00	102,00	102,00	0,00
cijena sata u prekovremenom radu	36	92,84	106,23	98,65	3,17
cijena sata za prekovremeni rad sukladno kolektivnom ugovoru	36	125,03	143,06	133,14	4,50

Izvor: obrada autorica

Rezultati provedenog istraživanja pokazali su da do 31. 3. 2020. godine tumačenje u praksi u pogledu obračuna plaća i isplate za prekovremeni rad obrazovanije liječnike stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na liječnike s nižim akademskim stupnjem, što jasno otvara prostor diskriminaciji na temelju obrazovanja te predstavlja izravnu povredu temeljnog načela vrednovanja liječničkog rada propisanog odredbom članka 32. ZOL-a. Konkretno, samo uvećanje plaće za prekovremeni rad više dolazi do izražaja kod liječnika bez akademskog stupnja, a liječnici s akademskim stupnjem imaju znatno manje uvećanje za prekovremeni rad.

Slijedom navedenog, razvidno je da pogrešno tumačenje zakona i podzakonskih akata može dovesti do različitog, odnosno nepovoljnijeg tretiranja liječnika s višim akademskim stupnjem i time do diskriminacije na osnovi obrazovanja.

5. Nova zakonodavna rješenja

Kao što je već i rečeno, 1. siječnja 2024. godine započela je primjena novog Zakona o plaćama u državnoj i javnim službama (u daljnjem tekstu: „ZPDJS“), a s njim je nastupila i nekolicina novih podzakonskih akata. U praksi se pokušaj zakonodavca da novim rješenjima uvede red u sustav obračuna plaća još uvijek ne može ocijeniti kao povoljniji ili nepovoljniji od prijašnjeg, s obzirom da je od početka primjene novog zakona proteklo tek nekoliko mjeseci.

Osim ZPDJS-a kao *lex generalisa*, reformu platnog sustava regulira i Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u javnim službama²¹, Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u državnoj službi²², Uredba o načinu primjene standardnih mjerila u postupku vrednovanja

²¹ Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u javnim službama, Narodne novine br. 22/2024.

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

i klasifikacije radnih mjesta u državnoj službi i javnim službama²³ i Uredba o rasponima koeficijenata u platnim razredima u jedinstvenoj platnoj ljestvici u državnoj službi i javnim službama.²⁴ Iako je obračun plaća razgranat u brojnim podzakonskim aktima, u samoj praksi valja ih promatrati zajedno.

Zamisao donošenja novog zakona (koji je odredbe o platnom sustavu i državne i javnih službi sada objedinio jednim zakonom) sadržana je u čl. 6. ZPDJS-a u načelu jednakosti plaća, dakle, osiguravanju jednake plaće za jednak rad, odnosno rad jednake vrijednosti.²⁵ Zakonodavac je pokušao osigurati jednaku plaću svim radnicima zaposlenim na jednakim radnim mjestima, a osim toga i dati priliku za napredak na temelju efektivnosti rada. Zovko (2024) također smatra da je cilj uvođenja novine u zakonodavstvo bio prvenstveno ostvariti veću pravednost prilikom obračuna plaća, uzimajući u obzir načelo jednake plaće za jednak rad.

Vrijednost liječničkog rada, kao što je već isticano, propisana je odredbama ZOL-a te se ona određuje s obzirom na zakonom propisane sastavnice kao što su dugotrajnost dodiplomskog školovanja, specijalističko usavršavanje i usavršavanje iz užih grana specijalnosti, trajne edukacije u svrhu obnavljanja odobrenja za samostalan rad te izuzetna odgovornost za zaštitu zdravlja pojedinaca i cjelokupnog pučanstva.

Rad jednake vrijednosti, kad govorimo o liječnicima, trebao bi biti onaj rad koji obavljaju liječnici iste specijalnosti, odnosno supspecijalnosti, istih provedenih edukacija i jednake odgovornosti za sigurnost zdravlja pojedinaca, kao i ostalih. Drugim riječima, sam zakon nameće da se rad onih liječnika koji zadovoljavaju više navedenih parametara mora više vrednovati, a sukladno zauzetim stavovima sudova, liječnicima pripada dodatak za znanstveni stupanj i za odrađene sate u okviru redovnog radnog vremena i za sate odrađene u prekovremenom radu pa, posljedično, rad liječnika s određenim obrazovnim stupnjem u prekovremenim satima mora biti vrednovan više od rada onih liječnika s nižim obrazovnim stupnjem, i to sve prema odredbi članka 29. ZOL-a.

Osim načela isplate jednake plaće za jednak rad i rad jednake vrijednosti, zakonodavac je propisao i načelo transparentnosti plaća, čije se oživotvorenje očekuje kroz objavu podataka o kriterijima obračuna plaće za radna mjesta na mrežnim stranicama tijela državne uprave koji je nadležan za službeničke odnose, odnosno tijela državne uprave koji je nadležan za rad.²⁶

Kao jednako važno načelo, zakonodavac propisuje i načelo zabrane diskriminacije u primjeni navedenog zakona, i to po dvadeset dvije osnove, uključujući i obrazovanje.²⁷

²³ Uredba o načinu primjene standardnih mjerila u postupku vrednovanja i klasifikacije radnih mjesta u državnoj službi i javnim službama, Narodne novine br. 22/2024.

²⁴ Uredba o rasponima koeficijenata u platnim razredima u jedinstvenoj platnoj ljestvici u državnoj službi i javnim službama, Narodne novine br. 22/2024.

²⁵ Također, stavkom 2. istog članka propisano je da žene i muškarci koji obavljaju jednak rad, odnosno rad jednake vrijednosti u državnoj službi i javnim službama, ostvaruju pravo na jednaku plaću, čim je zakonodavac prigrio spolnu ravnopravnost već propisanu odredbama članka 91. Zakona o radu, Narodne novine br. 93/2014, 127/2017, 98/2019, 151/2022, 46/2023, 64/2023.

²⁶ Članak 7. ZPDJS-a

²⁷ Ostale diskriminatorne osnove propisane odredbom članka 8. ZPDJS-a jesu rasa ili etnička pripadnost ili boja kože, spol, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, imovinsko stanje, članstvo u sindikatu, društveni položaj, bračni ili obiteljski status, dob, zdravstveno stanje, invaliditet, gensko nasljeđe, rodni identitet ili spolna orijentacija.

Također, zakonom su propisana i mjerila za vrednovanje i klasifikaciju radnih mjesta kao što su kompetencije²⁸, složenost²⁹, odgovornost i utjecaj na donošenje odluka³⁰, suradnja i komunikacija³¹, upravljanje³² te posebni uvjeti rada.³³

Posebno neslaganje i otpor javnosti prouzročio je stavak 3. i 4. članka 9. ZPJS-a koji propisuje da se primjenom uobičajenih mjerila za vrednovanje i klasifikaciju radnih mjesta u državnim tijelima i javnim službama utvrđuje uredbom Vlade Republike Hrvatske koja se donosi po prijedlogu tijela državne uprave koji se bavi službeničkim odnosima. Mnogi sindikati izrazili su zabrinutost i nezadovoljstvo takvom regulacijom ističući da se ocjenjivanje postojećih radnih mjesta i njihovu klasifikaciju trebalo provesti usporedno s postupkom izrade Zakona, a s obzirom na to da bez navedenoga nije moguća ocjena učinka Zakona na buduće plaće.³⁴ Ujedno, zakonodavac stavkom 4. istog članka predviđa i dostavljanje prijedloga uredbe na mišljenje sindikatima koji pregovaraju o sklapanju kolektivnog ugovora u odnosu na njegovu primjenu na državne službenike i namještenike i sindikatima koji pregovaraju sklapanju temeljnog kolektivnog ugovora za javne službenike i namještenike te udrugama sindikata više razine koje sudjeluju u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini. Pritom, u slučaju da sindikati ne dostave svoje mišljenje u roku od 15 dana, smatrat će se da su suglasni s prijedlogom. Ovako kratak rok, sukladno mišljenju određenih sindikata, pučke pravobraniteljice i drugih članova javnosti, izuzetno je nepovoljan te bi mogao štetno djelovati na interes članova sindikata, svih zaposlenika i same javnosti, s obzirom na to da potencijalno onemogućuje dodatne provjere i analize u svrhu zaštite prava zaposlenika i dosljedne primjene zakona.

Člankom 11. predmetnog zakona propisuje se da se plaća službenika i namještenika sastoji ne samo od osnovne plaće, već i od dodataka na istu koji su propisani zakonom, a ujedno i ostalih primitaka.

Kako bi se obračunali dodaci na plaću koji se ne obračunavaju na sveukupno radno vrijeme, već samo na određeni broj sati rada (primjerice, dodaci za prekovremeni rad ili rad noću, smjenski rad, dvokratni rad i sl.), sukladno stavu zakonodavca, potrebno je bilo izračunati cijenu sata rada i odrediti na koji način bi se ista izračunavala. Cijena sata rada izračunava se na način da se podijeli osnovna plaća službenika i namještenika uvećana za dodatak za radni staž s mjesečnim fondom sati.³⁵

Što se tiče dodataka na plaću, zakonodavac je novim zakonom predvidio da dodaci na osnovnu plaću obuhvaćaju: dodatak za radni staž, za učinkovitost rada, za završen

²⁸ U što spada potrebna razina formalnog obrazovanja za obavljanje poslova određenog radnog mjesta (potreban stupanj obrazovanja), potrebno radno iskustvo, državni ispit, posebni stručni ispiti, licencije, dodatna znanja i vještine potrebne za obavljanje poslova.

²⁹ Koja složenost se odnosi na složenost poslova na radnome mjestu, raznovrsnost poslova i područja rada te samostalnost u radu.

³⁰ U što spada odgovornost i utjecaj na donošenje odluka u državnom tijelu ili javnoj službi, odgovornost za život, zdravlje i sigurnost ljudi te odgovornost za širi utjecaj na društvo.

³¹ A što se odnosi na suradnju s drugim tijelima i institucijama, komunikaciju i rad sa strankama, suradnju unutar državnog tijela ili javne službe.

³² A što se odnosi na raznovrsnost i kompleksnost područja kojima se upravlja te razinu upravljanja.

³³ A što se odnosi na opasnost za vlastiti život i zdravlje u obavljanju poslova te nepovoljne radne uvjete koji su stalno obilježje radnog mjesta.

³⁴ Tako primjerice Nezavisni sindikat znanosti i visokog obrazovanja u svom komentaru od 22. 6. 2023. godine, dostupno na poveznici: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=24358> (pristupljeno: 13. 8. 2024.).

³⁵ Članak 16. ZPJS-a.

studij na poslijediplomskoj razini, za policijsko zvanje, za rad u izvanrednim radnim okolnostima te dodaci za posebne oblike organizacije rada.³⁶ Ujedno, stavkom 2. istog članka propisuje se da se dodatak za radni staž obračunava na osnovnu plaću, dok se dodaci za učinkovitost rada, završen studij na poslijediplomskoj razini i policijsko zvanje obračunavaju na osnovnu plaću uvećanu za dodatak za radni staž. Naposljetku, dodaci za rad u izvanrednim radnim okolnostima i dodaci za posebne oblike organizacije rada³⁷ obračunavaju se na osnovnu plaću koja je uvećana za dodatak za radni staž, ali samo za sate rada odrađene u propisanim uvjetima.

Prema stavu radne skupine, Prijedlogom zakona otklanjaju se nedoumice oko načina obračunavanja i potpuno se opravdano razlikuju dodaci na plaću koje treba obračunati samo na određeni broj sati rada (npr. prekovremeni rad) od dodataka koji se obračunavaju na cijelu osnovnu plaću, tj. za ukupni mjesečni fond sati (npr. za radni staž).

Posebni interes javnosti pobudio je i članak 20. ZPJS-a, s obzirom na to da je stavkom 1. određeno da službenik i namještenik ostvaruje dodatak za završen studij na poslijediplomskoj razini u iznosu od 5% u slučaju da ima završen sveučilišni specijalistički studij (spec. ili univ. spec. – razina VII.2. Hrvatskog kvalifikacijskog okvira ili završen poslijediplomski stručni studij koji se izvodi na sveučilištu – kratica mr. uz naznaku struke – predbolonjski studiji), odnosno 8% u slučaju da ima akademski stupanj magistra znanosti te, naposljetku, 15% ako ima akademski stupanj doktora znanosti ili doktora umjetnosti. Također, odredbom stavka 2. navedenog članka dodatak za završen studij na poslijediplomskoj razini obračunava se na osnovnu plaću uvećanu za dodatak za radni staž. Nadalje, odredbom stavka 3. istog članka određeno je da službenik i namještenik ostvaruje pravo na dodatak ako završeni sveučilišni specijalistički studij, magisterij, odnosno doktorat znanosti ili doktorat umjetnosti, nije uvjet za obavljanje poslova u okviru radnog mjesta, ali se odnosi na područje kojim se službenik bavi u okviru poslova svog radnog mjesta.³⁸ Naposljetku, kako je to propisano odredbom stavka 6. istog članka, navedeni se dodaci međusobno isključuju.

Koeficijenti koji služe za obračun plaća sada su regulirani novom uredbom čija je primjena započela 1. ožujka 2024. godine³⁹. Predmetnom uredbom propisana su pojedina radna mjesta uz njihove pripadajuće koeficijente i platne razrede. Radi lakšeg prevođenja u nove koeficijente, nova uredba sadrži i tablice u kojima su navedena stara radna mjesta i stari koeficijenti te nova radna mjesta i novi koeficijenti, što omogućuje lakše snalaženje i usporedbu.

Zovko (2024) smatra da se, za sada, u širem kontekstu ipak može zaključiti da je uvođenje novog zakonodavstva otvorilo pozitivan put ka smanjenju nepravde u obračunu plaća državnih i javnih službenika i namještenika.

³⁶ Članak 17. ZPJS-a

³⁷ Dodaci za različite oblike organizacije rada propisani su odredbom članka 23. ZPJS-a koji, između ostalog, uključuje i dodatak za prekovremeni rad.

³⁸ Sukladno stavku 4. istog članka, o pravu državnih službenika na dodatke odlučuje rješenjem čelnik državnog tijela ili službena osoba u čijoj je nadležnosti rješavanje o upravnoj stvari, sukladno propisima o ustrojstvu državnog tijela, dok odluku o pravu službenika i namještenika u javnim službama na dodatke donosi čelnik javne službe ili ovlaštena osoba te odluka mora biti obrazložena, kako je to propisano odredbom stavka 5. istog članka.

³⁹ Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u javnim službama, Narodne novine br. 22/2024.

6. Zaključak

Dosadašnji sustav obračuna plaća u javnim službama, popraćen mnogobrojnim zakonima, podzakonskim propisima i kolektivnim ugovorima, otvorio je prostor nerazumijevanju predmetne materije koja je posljedično iznjedrila nekoliko tisuća sudskih sporova na području RH.

Provedeno empirijsko istraživanje dovelo je do zaključka da evidentno nepravilan obračun prekovremenih sati liječnika potencijalno vodi u neizravnu diskriminaciju na temelju obrazovanja. Naime, a kako je razvidno i iz samog istraživanja, liječnici s većim stupnjem obrazovanja oštećeni su kod samog obračuna prekovremenih sati u većoj mjeri od liječnika s nižim stupnjem obrazovanja. Slijedom toga, liječnici supspecijalisti s akademskim stupnjem doktora znanosti (dr. sc.) u prosjeku su bili na gubitku u iznosu od 34,50 kn po satu, liječnici supspecijalisti s akademskim stupnjem magistra znanosti (mr. sc.) u iznosu od 31,20 kn po satu, liječnici specijalisti s akademskim stupnjem doktora znanosti (dr. sc.) u iznosu od 33,35 kn po satu, dok su liječnici specijalisti s akademskim stupnjem magistra znanosti (mr. sc.) prosječno bili u gubitku u iznosu od 28,85 kn po satu.

Iz navedenog slijedi da dosadašnji obračun plaća nije bio pravno logično tumačen te da on iziskuje korijenite promjene, što je zakonodavac i pokušao realizirati početkom 2024. godine kada je došlo do reforme sustava plaća u državnoj službi i javnim službama. No uzimajući u obzir činjenicu da je novo uređenje na snazi tek nekoliko mjeseci, njegove posljedice još nisu zaživjele u praksi. Ostaje tek vidjeti što će donijeti dosljedna primjena zakona u praksi obračuna plaća liječnika s različitim stupnjem obrazovanja te kakvu će ulogu imati Vijeće za praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama⁴⁰.

Pritom, što se tiče samog vrednovanja sata liječničkog rada, Zakon o liječništvu kao *lex specialis* izričito navodi da se liječnički rad mora vrednovati u ovisnosti o specijalističkom usavršavanju, kao i onoga iz užih grana specijalnosti, kontinuiranoj edukaciji radi obnavljanja dozvole za samostalan rad te izuzetnoj odgovornosti za zaštitu zdravlja pojedinaca, kao i svih ostalih.

Empirijsko istraživanje dokazuje izravnu povredu navedene odredbe, odnosno nedosljednog provođenja takve regulacije u praksi prilikom obračuna plaća liječnika s drukčijim stupnjem obrazovanja. Navedene zakonske odredbe daju svojevrstan pravni okvir, temeljno načelo koje valja primijeniti kao polazišnu točku u slučaju pravnih praznina i dvojbi glede vrednovanja samog rada liječnika. Drugim riječima, unatoč zakonom

⁴⁰ Vijeće za praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama uspostavljeno je odredbom članka 31. ZPJS-a te prati plaće u državnoj službi i javnim službama, analizira tržišnu konkurentnost plaća u državnoj službi i javnim službama u odnosu na realni sektor, prati financijsku održivost sustava plaća u skladu s fiskalnim okvirom Vlade Republike Hrvatske, prati provedbu načela jednakosti plaća i vrednovanja radnih mjesta te daje mišljenja na prijedlog uredbi i preporuke.

propisanoj premisi vrednovanja samog rada liječnika, a koje mora ovisiti o stručnom usavršavanju – razini obrazovanja, praksa je pokazala da se u slučaju prekovremenog rada različito vrednuje rad liječnika, i to na štetu onih s višim stupnjem obrazovanja.

Neovisno o tome što je reforma sustava plaća bila u najavi dugi niz godina, zakonodavni postupak i javno savjetovanje, sukladno mišljenju javnosti, bili su dosta sažeti i kratki te nisu ostavljali prostor za dijeljenje različitih mišljenja i dodatne analize. Nisu predstavljeni cjeloviti podaci o plaćama koji su bili osnova za donošenje zakona i cjelokupno uređenje plaća, kao ni rezultati vrednovanja radnih mjesta.

Posljedično, rezultat brzog reguliranja toliko osjetljivog pitanja, koje je poslodavce stajalo i određen novčani iznos zbog sudskih troškova, zakašnjelih isplata i kamata, mogao bi se ponovno loše odraziti na interese poslodavaca, posebice stoga što se još jednom došlo do novog zakonskog okvira nadopunjenog brojnim uredbama i pravilnicima koji nisu prošli postupak savjetovanja s javnošću, a s obzirom na to da će vrednovanje radnih mjesta, kriteriji ocjenjivanja, koeficijenti i platni razredi biti propisani uredbama i pravilnicima koji se ne donose po istom postupku kao zakoni.

Zahvala

Autorice se zahvaljuju svima koji su doprinijeli organizaciji ovog Znanstvenog sabora Slavonije i Baranje ili na bilo koji drugi način pomogli u organizaciji ovog događaja i samim time nama pružili priliku za istraživanjem, napredovanjem i prenošenjem stečenog znanja.

Literatura

Knjiga:

Bagić, D., Kroflin, M., Matković, T. i Mačkić, V. (2020). Odnos plaća u javnom i privatnom sektoru u Hrvatskoj. Matica hrvatskih sindikata.

Čizmić, J., Cvitković, M. i Klarić, A. (2017). Zdravstveno strukovno staleško pravo. Univerzitetna založba Univerze v Mariboru.

Članak iz časopisa:

Bejaković, P. (2024). Značenje kolektivnog pregovaranja i minimalne plaće u ublažavanju dohodovne nejednakosti u Hrvatskoj. *Radno pravo*, 40(1), 57-62.

Kitsios, F. i Kamariotou, M. (2021). Job satisfaction behind motivation: An empirical study in public health workers. *Heliyon*, 7(4).

Klarić, A., Švaganović, M. i Cvitković, M. (2020). Salaries of Healthcare Professionals in the Republic of Croatia. *Medicine, Law & Society*, 13(2), 105-122.

Krasna, H., Venkataraman, M. i Patino, I. (2024). Salary Disparities in Public Health Occupations: Analysis of Federal Data, 2021-2022. *American Journal of Public Health*, 114(3), 329-339.

Mišević, S. i Đanić Čeko, A. (2023). Izazovi sustava plaća u javnim službama kroz prizmu sudskih sporova s posebnim osvrtom na zdravstvo. In 13. Međunarodna konferencija razvoj javne uprave upravljanje ljudskim potencijalima (pp. 238-253).

Szabó, I. G. (2022). Professionals on the road to contention: Social movement unionism in healthcare labour disputes across Europe. *Economic and industrial democracy*, 43(1), 410-430.

Zovko, V. (2024). Novi model plaća u državnoj i javnim službama – analiza horizontalne i vertikalne pravednosti. In 58. Simpozij Hrvatske zajednice računovođa i financijskih djelatnika (pp. 33-46).

Mrežne stranice:

Izvješće Pučke pravobraniteljice za 2023. godinu. Preuzeto s https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce_pucke_pravobraniteljice_za_2023_godinu/?wpdmdl=18399&refresh=66b28262998a31722974818 (pristupljeno 8. 8. 2024.).

Samostalni sindikat zdravstva i socijalne skrbi Hrvatske, Javne službe. Preuzeto s <https://sszssh.hr/kolektivni-ugovor/javne-sluzbe/>

Savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama. Preuzeto s <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=24358>

Zakoni i ostali propisi:

Europska socijalna povelja, Narodne novine br. 15/2002

Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama, Narodne novine br. 56/2022, 127/2022, 58/2023, 128/2023

Uredba o načinu primjene standardnih mjerila u postupku vrednovanja i klasifikacije radnih mjesta u državnoj službi i javnim službama, Narodne novine br. 22/2024

Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, Narodne novine br. 38/2001, 112/2001, 62/2002, 156/2002, 162/2003, 39/2005, 82/2005, 133/2005, 30/2006, 118/2006, 22/2007, 112/2007, 127/2007, 124/2011, 142/2011, 77/2012, 98/2012, 112/2012, 121/2012, 25/2013



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

Uredba o rasponima koeficijenata u platnim razredima u jedinstvenoj platnoj ljestvici u državnoj službi i javnim službama, Narodne novine br. 22/2024

Zakon o liječništvu, Narodne novine br. 121/2003, 117/2008

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

Zakon o plaćama u javnim službama, Narodne novine br. 27/2001, 39/2009

Zakon o radu, Narodne novine br. 93/2014, 127/2017, 98/2019, 151/2022, 46/2023, 64/2023

Sudska praksa:

Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, posl. br. Pr-6738/2020 od 08. svibnja 2024. godine

WAGES IN HEALTHCARE, CHALLENGES *DE LEGA LATA* AND *DE LEGE FERENDA*

Sanja MIŠEVIĆ

Law Firm Mišević and Jarić Ltd., Lorenza Jagera 24, Osijek, Croatia

odv.sanja.misevic@gmail.com

Anja DRAŽENOVIĆ

Law Firm Mišević and Jarić Ltd., Lorenza Jagera 24, Osijek, Croatia

adrazenovic10@gmail.com

Abstract

The authors of the paper address the topic of wage calculation in public services with a specific focus on the healthcare sector, particularly physicians with academic qualifications. Despite the fact that the wage calculation system has been regulated for many years by various legislative and sub-legislative provisions, along with amendments to different laws and subordinate acts, key provisions regarding the correct payment of wages have never been adequately regulated, resulting in numerous incorrect legal interpretations. Due to the legislature's ambiguous solutions, there has been leeway for improper calculation of salary supplements for overtime work for physicians with the highest level of education, potentially leading to indirect discrimination based on education, explicitly prohibited by the Constitution of the Republic of Croatia and the Anti-Discrimination Act. This (un)regulated wage calculation system has led to a large number of legal disputes throughout the Republic of Croatia. Based on scientific research using the method of analyzing case law, the paper will provide an overview of wage calculation in the healthcare sector for physicians with academic qualifications, addressing the dilemma of indirect discrimination based on education. By enacting the new Law on Salaries in State and Public Services, which entered into force on January 1, 2024, the legislature aimed to bring order to the system. However, the fact that the new provisions were adopted in a very short period and in a non-transparent manner leaves room for various, and consequently incorrect, interpretations of the new normative solutions. The aim of the paper is to point out possible discrimination based on education resulting from the incorrect interpretation of previously applicable regulations on salaries in public services, with a particular emphasis on current legislative solutions and potential irregularities that may arise.



Keywords: wage, physicians, academic degree, indirect discrimination based on education, Law on Salaries in State and Public Services

Key message of the paper: The aim of this paper is, through the conducted research, to highlight the existence of indirect discrimination based on education, which arises due to the misinterpretation of previously applicable regulations regarding salaries in public services.