

O b r a z l o ž e n j e
Prijedloga odluke o izmjeni i dopunama Odluke o ustrojstvu
i djelokrugu gradskih upravnih tijela

1. Pravni temelj za donošenje odluke

Odluku o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela donosi Gradska skupština Grada Zagreba na temelju odredbe članka 13. stavka 2. Zakona o Gradu Zagrebu (Narodne novine 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19 i 144/20), odredbe članka 95. stavka 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 86/08, 61/11 i 112/19) i odredbe članka 117. stavka 2. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 23/16, 2/18, 23/18, 3/20, 3/21, 11/21-pročišćeni tekst i 16/22), kojim odredbama je uređeno da Gradska skupština Grada Zagreba donosi odluku o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela (Zakon o Gradu Zagrebu), da se kriteriji za ocjenjivanje službenika i način provođenja ocjenjivanja propisuju općim aktom lokalne jedinice (Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi), odnosno da odluku o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela donosi Gradska skupština (Statut Grada Zagreba).

2. Ocjena stanja, osnovna pitanja koja se trebaju urediti i svrha koja se želi postići uređivanjem odnosa na predloženi način

Odlukom o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela (Službeni glasnik Grada Zagreba 17/21, 24/21 i 24/23 – u nastavku teksta: Odluka) koja je stupila na snagu 1. siječnja 2022. godine definiran je ustroj i djelokrug gradskih upravnih tijela s ciljem da Gradska uprava postane javno odgovorna i učinkovita. Nastavno, ovim prijedlogom Odluke predlažu se daljnja organizacijska unaprjeđenja u smislu cjelovitijeg i ekonomičnijeg obavljanja poslova na način da se funkcionalno povezuju srodni poslovi.

U djelokrugu Gradskog ureda za gospodarstvo, ekološku održivost i strategijsko planiranje predlaže se preciziranje poslova koji se u Uredu obavljaju i to poslovi iz područja energetske učinkovitosti u području zgradarstva koje poslove preuzima Gradski ured za obnovu, izgradnju, prostorno uređenje, graditeljstvo i komunalne poslove. Također u djelokrugu Gradskog ureda za obnovu, izgradnju, prostorno uređenje, graditeljstvo i komunalne poslove predlaže se preciziranje poslova koji se u Uredu obavljaju, a koji se odnose na održavanje i evidentiranje komunalne infrastrukture.

Člankom 95. stavkom 1. Zakona o službenicima i namještenicima propisano je da službenike ocjenjuje pročelnik upravnog tijela, a stavkom 2. istog članka da pročelnike upravnog tijela ocjenjuje općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan. Stavkom 3. istog članka Zakona o službenicima i namještenicima propisano je da se ocjena temelji na podacima o stručnom znanju pokazanom u obavljanju poslova, učinkovitosti i kvaliteti rada te poštivanju službene dužnosti, dok je stavkom 4. istog članka propisano da se kriteriji za ocjenjivanje službenika i način provođenja ocjenjivanja propisuju općim aktom lokalne jedinice.

U Gradu Zagrebu je od 2009. godine na snazi sadržajno istovjetan Pravilnik o ocjenjivanju rada službenika i namještenika, kojim su uređeni kriteriji za ocjenjivanje i način provođenja ocjenjivanja službenika i namještenika u gradskim upravnim tijelima Grada Zagreba, kojega je donio gradonačelnik Grada Zagreba, a stupio je na snagu 6. studenog 2009. Zbog stupanja na snagu nove Odluke o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela 1. siječnja 2022. godine trebalo je donijeti novi Pravilnik o ocjenjivanju rada službenika i namještenika te je gradonačelnik Grada Zagreba 21. siječnja 2022. donio novi Pravilnik koji je stupio na snagu 3. veljače 2022.

Pravilnik iz 2009., kao i Pravilnik iz 2022. na isti način uređuju kriterije za ocjenjivanje i način provođenja ocjenjivanja službenika i namještenika te se sadržajno razlikuju isključivo samo prema broju bodova koji se dodjeljuju. Dakle, postupak ocjenjivanja službenika i namještenika gradskih upravnih tijela Grada Zagreba, isti je od 2009. godine do danas.

Od 2009. do 2022. nije pokrenut niti jedan postupak ocjene zakonitosti navedenog Pravilnika.

U postupku neposrednog inspekcijskog nadzora nad radom tijela Grada Zagreba, 2017., Upravna je inspekcija provela, između ostalog, i postupak nadzora službeničkih odnosa, pa tako i u dijelu koji se odnosi na ocjenjivanje

službenika i namještenika. Tada nije utvrdila nepravilnosti u donošenju Pravilnika o ocjenjivanju službenika i namještenika, iako je Pravilnik donio gradonačelnik Grada Zagreba.

Isto tako prije donošenja nove Odluke o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela, 2021., zatraženo je mišljenje od Ministarstva pravosuđa i uprave o pojedinim odredbama Odluke, te je Ministarstvo pravosuđa i uprave u mišljenju od 15.7.2021. navelo:

„U odnosu na opći akt kojim jedinice propisuju kriterije i način provođenja ocjenjivanja službenika i namještenika, u praksi je upravna inspekcija ovog Ministarstva utvrdila da u određenom broju jedinica kriterije za ocjenjivanje propisuje izvršno tijelo, dok u nekim jedinicama predstavničko tijelo. Navedeno je upravna inspekcija prihvatila smatrajući da konkretna nadležnost nije jasno propisana u članku 95. stavku 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.“

Također podsjećamo da je predsjednik Gradske skupštine, nakon donošenja, Odluku o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela (Službeni glasnik Grada Zagreba 17/21, 24/21 i 24/23), kao i sve ranije Odluke o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela od 2008. godine, dostavio Ministarstvu pravosuđa i uprave sukladno članku 79. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a Ministarstvo nikada nije ocijenilo da predmetni opći akt nije donesen u skladu sa zakonskim odredbama, pa tako ni odredba članka 32. stavka 3. Odluke o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela kojom je propisano da će kriterije iz stavka 2. istoga članka te način provođenja ocjenjivanja rada službenika i namještenika urediti detaljnije pravilnikom gradonačelnik, jer bi u protivnom bez odgode dalo uputu predstavničkom tijelu da ukloni uočene nedostatke, sukladno članku 80. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Međutim, 2023., Ministarstvo pravosuđa i uprave, Uprava za pravosudnu i upravnu inspekciju, Sektor upravne inspekcije, Služba za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave, je provelo posredni inspekcijski nadzor nad radom tijela Grada Zagreba, te je Zapisnikom KLASA: 050-02/23-01/189, URBROJ: 514-11-02-02/3-23-5, od 4. kolovoza 2023., o provedenom posrednom inspekcijskom nadzoru nad radom tijela Grada Zagreba, utvrdilo mjere i rok za izvršenje mjera. U navedenom zapisniku istaknuto je kako je odredbom članka 95. stavka 4. Zakona o službenicima i namještenicima propisano da se kriteriji i način provođenja ocjenjivanja propisuju općim aktom lokalne jedinice, te da je, iako zakonom nije izričito propisano da se kriteriji za ocjenjivanje službenika i način provođenja ocjenjivanja propisuju općim aktom lokalne jedinice kojeg donosi predstavničko tijelo lokalne jedinice, očita namjera zakonodavca da navedeni opći akt donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Stoga je navedenim zapisnikom utvrđeno da Pravilnik o ocjenjivanju službenika i namještenika Grada Zagreba nije donijet u skladu s odredbom članka 95. stavka 4. Zakona o službenicima i namještenicima te se, između ostalog, naređuje gradonačelniku Grada Zagreba poduzimanje radnji u svrhu donošenja općeg akta kojim će se propisati kriteriji za ocjenjivanje i način provođenja ocjenjivanja službenika i namještenika upravnih tijela Grada Zagreba, sukladno Zakonu o službenicima i namještenicima. Rok za izvršenje ove mjere je Obavijestiu Ministarstva od 12. prosinca 2023., određen do 31. ožujka 2024.

Tijekom 2023. godine podnesene su Visokom upravnom sudu (od nekoliko službenika) i obavijesti radi pokretanja postupka zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti i to Pravilnika o ocjenjivanju rada službenika i namještenika (Službeni glasnik Grada Zagreba 2/22 i 3/22) u kojima podnositelji propituju da li je gradonačelnik nadležan donijeti predmetni akt. Predmetni postupci pri Visokom upravnom sudu nisu okončani te Visoki upravni sud nije donio pravorijek o zakonitosti predmetnog Pravilnika.

Ujedno prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a koji Prijedlog je na dnevnom redu Hrvatskog sabora te je o istom u prvom čitanju završena rasprava, člankom 41. Prijedloga zakona, predviđena je izmjena članka 95. stavka 4. Zakona na način da glasi: „Kriterije za ocjenjivanje službenika i način provođenja ocjenjivanja propisuje pravilnikom općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan.“.

Način reguliranja ovog pitanja predviđen prijedlogom izmjena i dopuna Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u potpunosti je logičan i sukladan nadležnostima predstavničkog tijela i izvršnog tijela u sustavu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Naime, čelnik jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ovlašten je donositi opće akte kojima se uređuju odnosi u samim

tijelima, uključujući službeničke odnose, a akt kojim se uređuje ocjenjivanje službenika i namještenika upravo predstavlja takav interni opći akt čije donošenje je u nadležnosti izvršnog tijela. Povrh toga, potrebno je istaknuti kako je za rad gradske uprave odgovoran gradonačelnik te je stoga jedino logično i opravdano da upravo gradonačelnik kao nositelj izvršne vlasti donosi akt kojim se uređuju kriteriji i način ocjenjivanja gradskih službenika i namještenika.

Međutim, s obzirom da predmetna materija nije u potpunosti jasno regulirana važećim Zakonom, navedeno dovodi do određene pravne nesigurnosti kod ocjenjivanja gradskih službenika i namještenika. Kako bi se smanjila pravna nesigurnost te postupilo unutar roka za izvršenje naprijed navedene mjere Ministarstva pravosuđa i uprave, a u očekivanju odluke Visokog upravnog suda Republike Hrvatske o ocjeni zakonitosti sadašnjeg Pravilnika o ocjenjivanju rada službenika i namještenika, te donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o službenicima i namještenicima, gradonačelnik Grada Zagreba formalno predlaže Gradskoj skupštini Grada Zagreba, donošenje Odluke o izmjeni i dopunama Odluke o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela u predloženom tekstu.

3. Ocjena sredstava potrebnih za provođenje Odluke

Provođenje Odluke ima neutralni učinak za Proračun Grada Zagreba za 2024. budući su sredstva za poslove koji se preuzimaju u Gradski ured za obnovu, izgradnju, prostorno uređenje, graditeljstvo i komunalne poslove osigurana na poziciji Gradskog ureda za obnovu, izgradnju, prostorno uređenje, graditeljstvo i komunalne poslove u Proračunu Grada Zagreba za 2024. i projekcijama za 2025. i 2026. godinu.

4. Obrazloženje odredaba Prijedloga odluke

Člankom 1. Prijedloga odluke mijenja se djelokrug Gradskog ureda za gospodarstvo, ekološku održivost i strategijsko planiranje.

Člankom 2. Prijedloga odluke mijenja se djelokrug Gradskog ureda za obnovu, izgradnju, prostorno uređenje, graditeljstvo i komunalne poslove.

Člankom 3. Prijedloga odluke brišu se kriteriji za ocjenjivanje službenika i namještenika te se propisuje da kriterije za ocjenjivanje službenika i namještenika i način provođenja ocjenjivanja službenika i namještenika pravilnikom uređuje Gradska skupština Grada Zagreba, a ne kako je do sada bilo utvrđeno da kriterije podrobnije uređuje pravilnikom gradonačelnik.

Člankom 4. Prijedloga odluke utvrđeno je da Gradski ured za obnovu, izgradnju, prostorno uređenje, graditeljstvo i komunalne poslove preuzima poslove Gradskog ureda za gospodarstvo, ekološku održivost i strategijsko planiranje što se odnose na energetska učinkovitost u području zgradarstva.

Člankom 5. Prijedloga odluke uređen je rok u kojem će gradonačelnik Grada Zagreba uskladiti Pravilnik o unutarnjem redu Gradskog ureda za obnovu, izgradnju, prostorno uređenje, graditeljstvo i komunalne poslove s odredbama ove odluke te rok u kojem će pročelnik navedenog gradskog upravnog tijela donijeti rješenja o rasporedu preuzetih službenika i namještenika.

Člankom 6. Prijedloga odluke uređen je rok u kojem će gradonačelnik Grada Zagreba uskladiti Pravilnik o unutarnjem redu Gradskog ureda za gospodarstvo, ekološku održivost i strategijsko planiranje s odredbama ove odluke.

Člankom 7. Prijedloga odluke uređuje se nastavak rada preuzetih službenika i namještenika do donošenja Pravilnika o unutarnjem redu Gradskog ureda za obnovu, izgradnju, prostorno uređenje, graditeljstvo i komunalne poslove i rasporeda preuzetih službenika i namještenika na radna mjesta prema tom pravilniku.

Člankom 8. Prijedloga odluke određuje se da odluka stupa na snagu osmoga dana od dana objave u Službenom glasniku Grada Zagreba sukladno odredbi članka 119. stavka 1. i 2. Poslovnika Gradske skupštine Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 15/23) kojom je propisano da se odluke i drugi opći akti objavljuju u Službenom glasniku Grada Zagreba te stupaju na snagu najranije osmoga dana od dana objave.

