

OBRAZLOŽENJE
Prijedloga pravilnika o ocjenjivanju rada službenika i namještenika

1. PRAVNI TEMELJ

Pravilnik o ocjenjivanju rada službenika i namještenika, donosi Gradska skupština Grada Zagreba na prijedlog gradonačelnika Grada Zagreba, a na temelju članka 95. stavka 4. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 86/08, 61/11, 4/18-Uredba i 112/19, u daljnjem tekstu: Zakon o službenicima i namještenicima), kojim je propisano da se kriteriji za ocjenjivanje službenika i način provođenja ocjenjivanja propisuju općim aktom lokalne jedinice i članka 41. točke 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; u daljnjem tekstu: Statut) kojim je propisano da Gradska skupština Grada Zagreba donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba.

2. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE UREĐUJU, TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM PRAVILNIKA PROISTEĆI

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 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 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 inspekcija provela je, 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 Obavijesću 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 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.

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 Pravilnika o ocjenjivanju rada službenika i namještenika, pri čemu se naglašava da je predloženi Pravilnik sadržajno u potpunosti identičan trenutno važećem Pravilniku o ocjenjivanju rada službenika i namještenika koji je bio predmet posrednog inspekcijskog nadzora te koji je donio gradonačelnik Grada Zagreba.

Pravilnik o ocjenjivanju rada službenika i namještenika (Službeni glasnik Grada Zagreba 2/22 i 3/22), gradonačelnik će staviti izvan snage posebnim aktom.

3. SREDSTVA POTREBNA ZA PROVOĐENJE PRAVILNIKA

Za provođenje ove pravilnika nije potrebno osiguravati sredstva u Proračunu Grada Zagreba za 2024. i projekcijama za 2025. i 2026. godinu.

4. OBRAZLOŽENJE ODREĐABA PRIJEDLOGA PRAVILNIKA

Članak 1. Prijedloga pravilnika utvrđuje sadržaj pravilnika, te sukladno članku 11. stavku 5. Zakonu o ravnopravnosti spolova (Narodne novine 82/08 i 69/17), antidiskriminacijsku odredbu.

Članak 2. Prijedloga pravilnika sadrži značenje pojedinih pojmova u pravilniku.

Članak 3. Prijedloga pravilnika utvrđuje kriterije i način ocjenjivanja službenika.

Članak 4. Prijedloga pravilnika utvrđuje kriterije i način ocjenjivanja namještenika.

Članak 5. Prijedloga pravilnika utvrđuje broj bodova koji se određuje svakoj ocjeni unutar pojedinog kriterija.

Članak 6. Prijedloga pravilnika utvrđuje kojoj ocjeni odgovara zbroj bodova kojima je rad službenika ocijenjen prema svim kriterijima.

Članak 7. Prijedloga pravilnika utvrđuje kojoj ocjeni odgovara zbroj bodova kojima je rad namještenika ocijenjen prema svim kriterijima.

Članak 8. Prijedloga pravilnika utvrđuje opisno značenje pojedinih ocjena.

Članci 9., 10. i 11. Prijedloga pravilnika utvrđuju postupak provođenja ocjenjivanja službenika i namještenika.

Članak 12. Prijedloga pravilnika određuje stupanje na snagu pravilnika sukladno članku 119. stavku 2. Poslovnika Gradske skupštine Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 15/23), kojim je propisano da odluke i drugi opći akti stupaju na snagu najranije osmoga dana od dana objave.