



**REPUBLIKA HRVATSKA**

**PUČKI PRAVOBRANITELJ**

**IZVJEŠĆE O RADU ZA 2010. GODINU**

Zagreb, travanj 2011.

# DIO PRVI

## UVODNE NAPOMENE

Kao i prijašnjih godina, i u ovom Izvješću o radu za 2010. godinu, daje se prikaz stanja, pregled podataka o poštivanju ustavnih i zakonskih prava građana, te ocjene i prijedlozi Hrvatskom saboru.

U prvom dijelu daje prikaz statističkih podataka o predmetima, a potom slijedi analiza pojedinih problema, s primjerima. Na kraju, opisane su aktivnosti koje je pučki pravobranitelj poduzimao izvan rada na pojedinačnim predmetima, suradnja sa drugim organizacijama i tijelima, te zaključci i preporuke.

Kao i ranijih godina, u Izvješću se posvećuje više pažnje područjima koja su, brojem pritužbi ili svojim značajem, ukazivala na potrebu ulaganja dodatnih napora radi unapređivanja zaštite ljudskih prava, a radi se o pitanjima kao što su pravna sigurnost i jednakost građana, efikasnost / ažurnost, nedostaci u normativnom sustavu ili u njegovoj primjeni, i sl.

Pri sastavljanju Izvješća koristilo se više izvora: pritužbe građana, druge informativne izvore kao što su različita izvješća nadležnih državnih tijela, nevladinih organizacija, izvješća tijela nadležnih za praćenje pojedinih instrumenta međunarodnog prava, te podatke iz medija.

U 2010. godini zaprimljeno je 1823 pisanih pritužbi, što je za 168 pritužbi više nego 2009. godine (1655), dok je u Uredu primljeno na razgovor 576 građana. Dodatno, velik broj upita svakodnevno primljeno je putem telefona, telefaksa i elektronske pošte.

Ukupan broj pritužitelja veći je od broja pritužbi, iz razloga što se zajednička pritužba (podnesena od strane više građana) evidentira kao jedna. Osim toga, ako je predmet okončan u nekom ranijem razdoblju, a pritužitelj se ponovno obrati s pritužbom o istoj stvari, ne otvara se novi predmet, iz praktičnih razloga.

Izvješća pučkog pravobranitelja temelje se značajnim dijelom na pritužbama

građana.

Iako se ne mogu smatrati cjelovitom ocjenom stanja ljudskih prava, ova izvješća imaju svrhu upozoriti na kritične točke u (ne)funkcioniranju sustava, radi njegova daljnjeg unapređivanja.

Da bi mogao ostvariti svoju zadaću, pučki je pravobranitelj tijekom nekoliko posljednjih godina postavio više zahtjeva Hrvatskom saboru u pravcu daljnjeg jačanja institucije, te je u tome u značajnom dijelu i uspio. Sljedeći planirani korak u tom pravcu jest pripajanje Uredu pučkog pravobranitelja (nakon što je izrađena analiza stručnog tima) Centra za ljudska prava.

Potreba daljnjeg jačanja Ureda proizlazi iz proširenja nadležnosti pučkog pravobranitelja do koje je došlo izmjenom Ustava Republike Hrvatske, donošenjem Zakona o suzbijanju diskriminacije i donošenjem Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.

Kao što će se vidjeti u nastavku, pritužbe građana imale su osnov, prije svega, u dugotrajnosti postupanja pred nadležnim tijelima.

Još uvijek postoji problem nedovoljne informiranosti građana o instituciji pučkog pravobranitelja, unatoč prisutnosti u medijima i promotivnim kampanjama. Ovo je razvidno iz slučajeva u kojima su se građani obratili Uredu nakon što su uzaludno godinama pokušavali riješiti svoj problem. Informacije o Uredu lako je pronaći na internetu, ali, iako je povećan postotak građana koji koriste internet, socijalno ugroženima on još uvijek nije dostupan, a veći dio starije populacije nije vičan njegovom korištenju.

Kao središnje nacionalno tijelo za suzbijanje diskriminacije, pučki pravobranitelj će podnijeti posebno izvješće o pojavama diskriminacije Hrvatskom saboru.

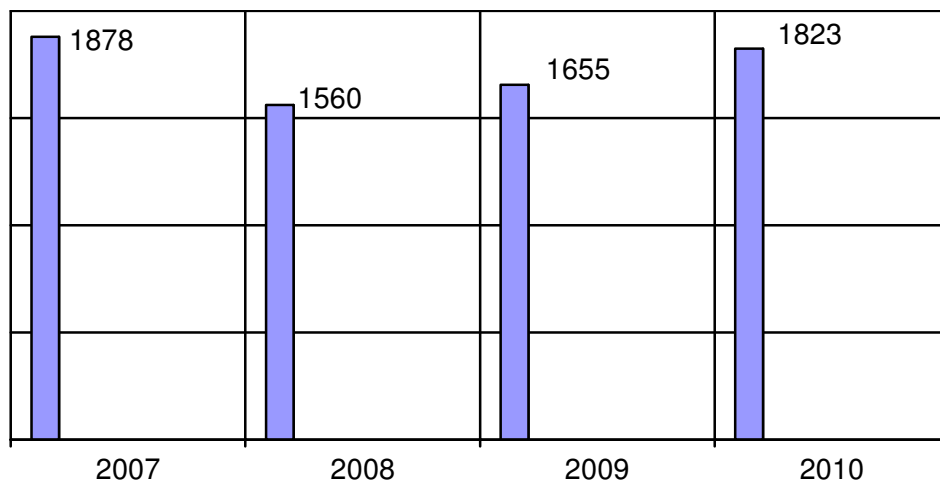
## DIO DRUGI

### STATISTIČKI PODACI ZA 2010. GODINU

Građani se obraćaju pučkom pravobranitelju pisanim putem, osobno, elektronskom poštom i putem telefona. Osobno je u 2010. godini u Ured pučkog pravobranitelja pristupilo 567 građana, što je za otprilike 150 više nego prethodne godine, no ovi podaci ne ulaze u statistički pregled rada po pritužbama koji je izložen u nastavku.

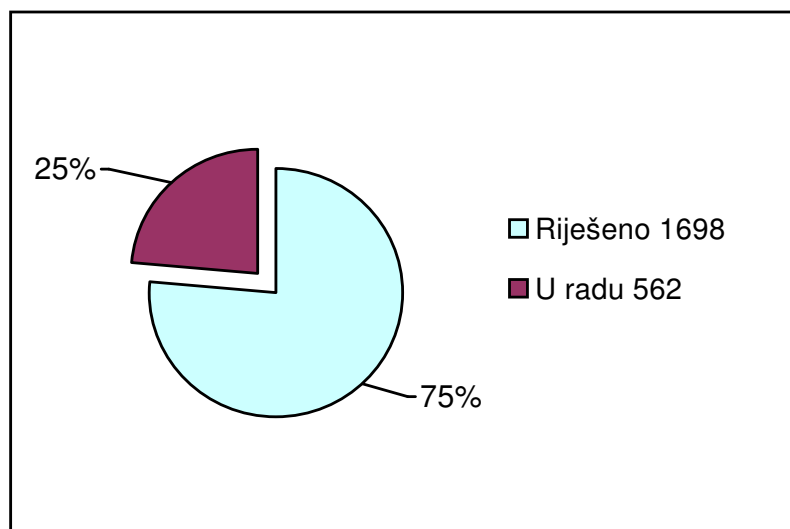
Tijekom 2010. godine, u radu je bilo 2260 predmeta, a od toga 1823 novozaprimljenih pritužbi.

**Slika 1.** Broj zaprimljenih (pisanih) pritužbi u razdoblju 2007. - 2010.:



Od svih 2260 predmeta na kojima se radilo 2010. godine (ukupno sa predmetima iz ranijih godina), dovršeno je 1698 predmeta (378 iz ranijih godina i 1320 novih predmeta zaprimljenih 2010), a u radu ih je 562.

**Slika 2.** Omjer riješenih predmeta i predmeta u radu:



Duljina trajanja ispitnih postupaka u Uredu pučkog pravobranitelja uvelike ovisi o trajanju postupaka nadležnih tijela, a neki postupci traju i preko 10 godina. Dodatni problem u radu jest neažurnost nadležnih tijela u odgovaranju na upite pučkog pravobranitelja. Tijekom 2010. godine, zabilježeno je da traženi odgovor nije dostavljen niti nakon proteka od nekoliko mjeseci (iako je zakonski rok 30 dana) pa je u 275 predmeta bilo potrebno uputiti od jedne do pet požurnica, pa je tek nakon toga dostavljeno traženo očitovanje. U 62 predmeta, pučki pravobranitelj još nije dobio traženi odgovor.

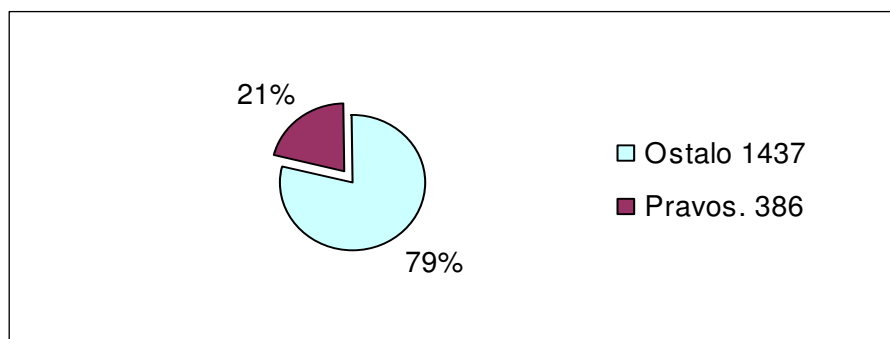
Uzroke ovom stanju nije lako utvrditi, ali se nameće zaključak da je situacija lošija nego prijašnjih godina, te da je na to utjecala činjenica da Hrvatski sabor tri posljednja godišnja izvješća nije prihvatio, već samo primio na znanje. Osim toga, ovi podaci bacaju negativnu sliku na državni aparat, jer, ako pučki pravobranitelj kao punomoćnik Hrvatskog sabora ne može doći do traženih podataka, jasno je da građani još teže komuniciraju sa nadležnim tijelima u pokušajima da riješe svoj problem.

Tijela koja ne odgovaraju ažurno na upite su, prije svega: Središnji ured za upravljanje državnom imovinom, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvo pravosuđa - Uprava za građansko pravo, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi - Uprava za medicinske poslove, Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i

ruralnog razvoja - Uprava za poljoprivredno zemljište, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, Ministarstvo uprave, te jedinice lokalne samouprave.

Kao i ranijih godina, znatan dio od 1823 novih pritužbi odnosi se na pravosuđe (386):

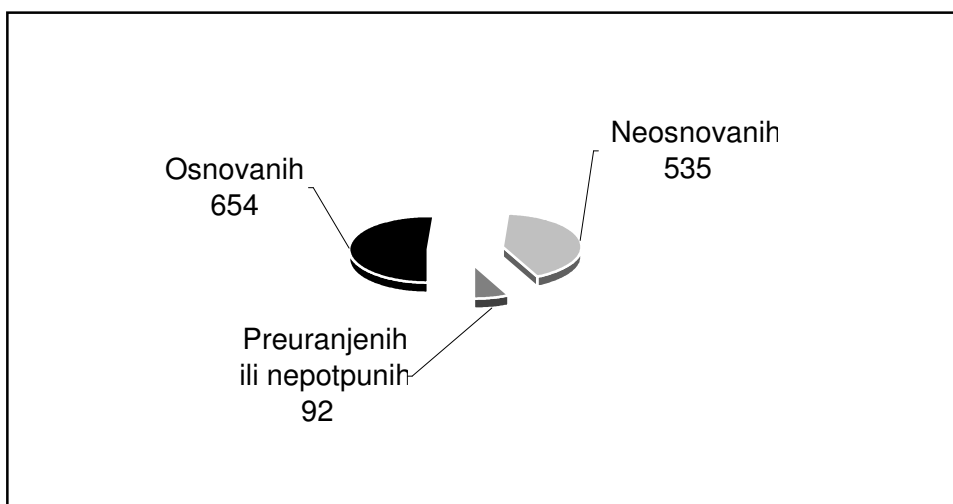
**Slika 3.** Udio pritužbi na pravosuđe:



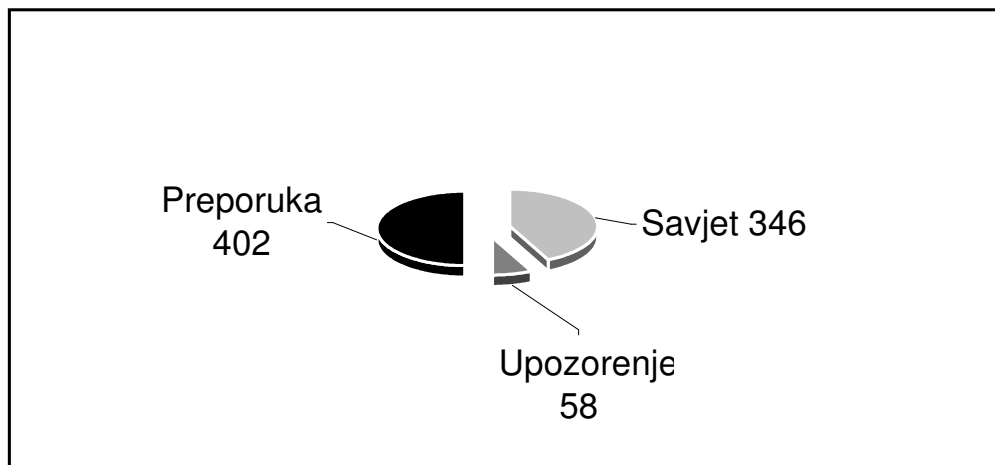
Od ukupno 1698 dovršenih predmeta u 2010. godini (iz 2010. i iz ranijih godina), u nadležnosti Ureda bilo je 1281 predmeta, a izvan nadležnosti 417 pritužbi (za područje pravosuđe i ostalo).

Slika 4. prikazuje omjer osnovanih, neosnovanih i preuranjenih ili nepotpunih pritužbi, koje se odnose na područja iz nadležnosti pučkog pravobranitelja, u grupi dovršenih predmeta (1281):

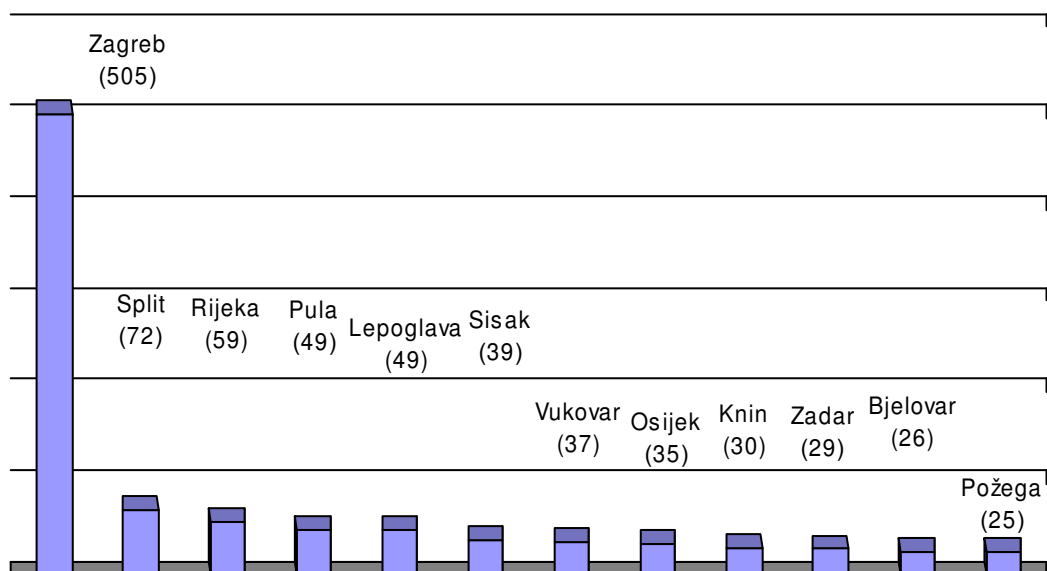
**Slika 4.** Omjer osnovanih, neosnovanih i preuranjenih / nepotpunih pritužbi:



**Slika 5.** Poduzete mjere (preporuke i upozorenja) i savjeti strankama:

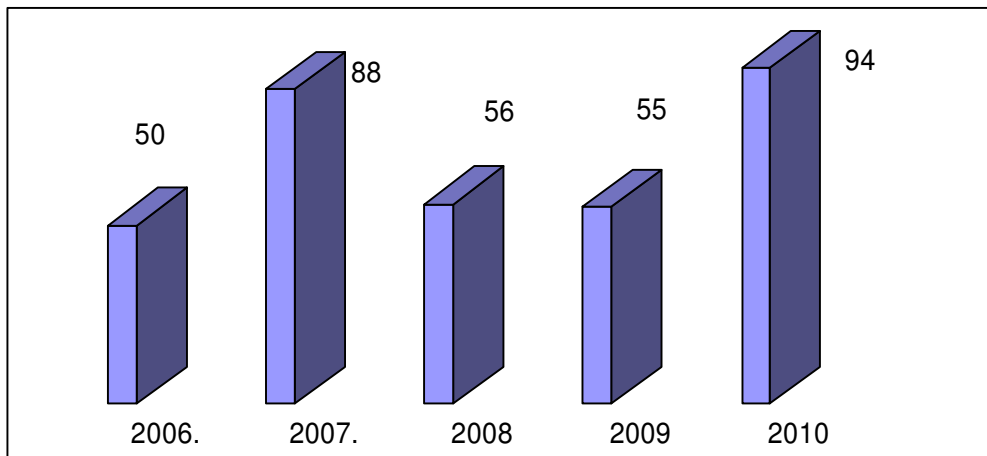


**Slika 6.** Pritužbe po gradovima, pri čemu su uključeni samo oni sa preko 25 pritužbi (vidljiv je udio mjesta u kojima su smješteni zatvori):

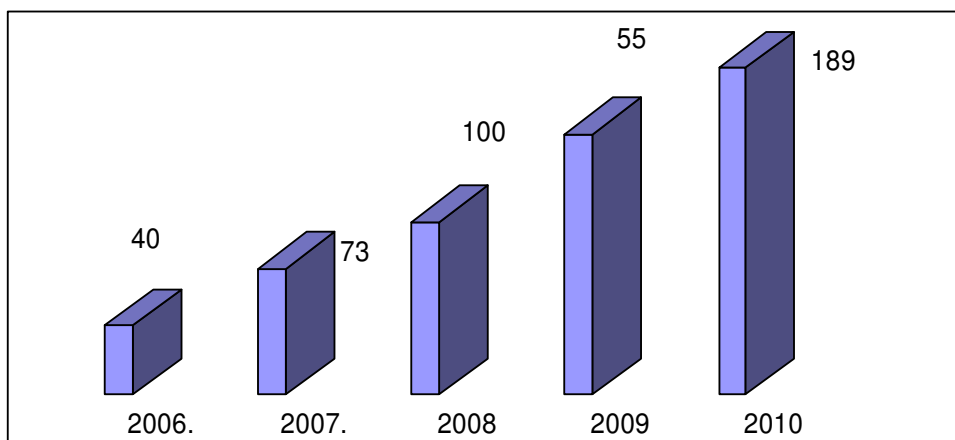


Na slici 7 prikazan je podatak o kretanju broja pritužbi u području statusnih prava. Uzrok porasta broja predmeta valja povezati sa izvođenjem projekta koji je imao za cilj pomoć u rješavanju statusnih pitanja Roma, a o kojem se detaljnije izlaže u nastavku, u poglavlju o statusnim pravima građana.

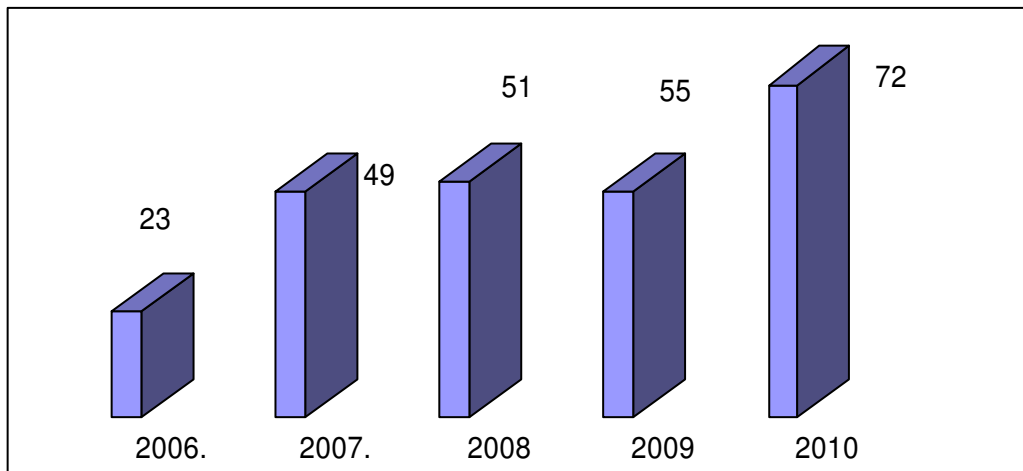
**Slika 7.** Broj pritužbi iz područja statusnih prava (2006.-2010.):



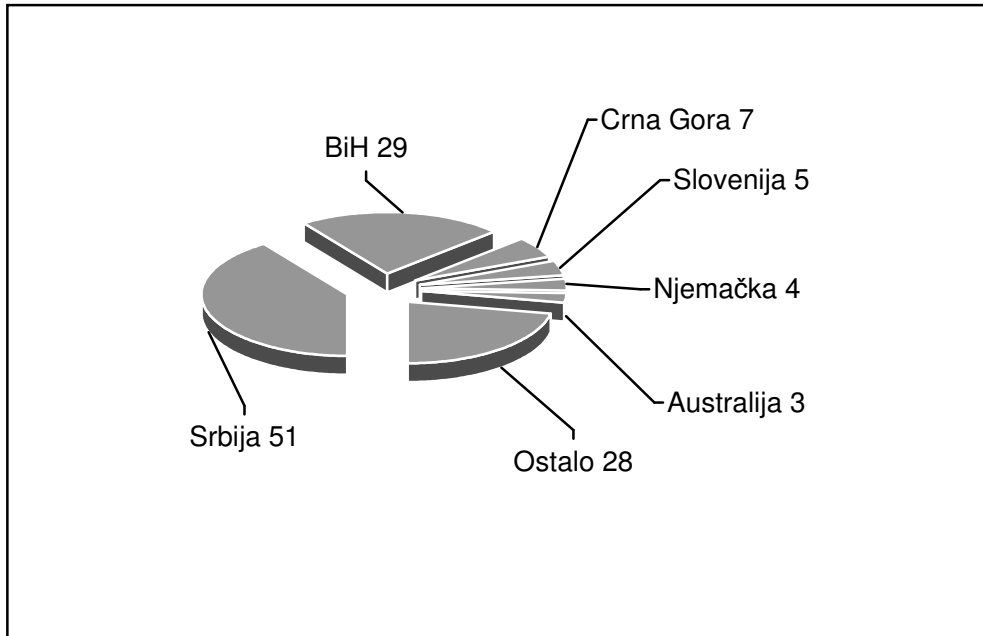
**Slika 8.:** Broj pritužbi u području radnih i službeničkih odnosa (2006.-2010.)



**Slika 9.** Pritužbe u području zdravstva (zdravstvena zaštita i zdravstveno osiguranje):



**Slika 10.** Prikaz pritužbi iz inozemstva:



**Slika 11.:** Usporedni prikaz pritužbi po temama / pravnim područjima (2006.-2010.):

| Područje:  | 2006.       | 2007.       | 2008.       | 2009.       | 2010.       |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Pravosuđe  | 266         | 276         | 299         | 334         | 386         |
| Mirovinsko   | 343         | 258         | 153         | 123         | 127         |
| Pravo na obnovu  | 207         | 208         | 116         | 84          | 94          |
| Osobe lišene slobode   | 152         | 131         | 177         | 213         | 217         |
| Graditeljstvo / prostorno uređenje   | 73          | 129         | 81          | 79          | 63          |
| Stambeno zbrinjavanje  | 63          | 117         | 56          | 28          | 50          |
| Statusna prava (državljanstvo, prebivalište, prava stranaca, osobna iskaznica i putovnica) | 50          | 88          | 56          | 55          | 94          |
| Denacionalizacija  | 29          | 39          | 32          | 24          | 17          |
| Privremeno zauzeta imovina   | 45          | 40          | 15          | 7           | 9           |
| Stambeni odnosi  | 44          | 41          | 33          | 28          | 21          |
| Drugi imovinskopravni odnosi   | 19          | 88          | 114         | 45          | 33          |
| Radni i službenički odnosi   | 40          | 73          | 100         | 151         | 189         |
| Socijalna skrb   | 40          | 70          | 46          | 59          | 76          |
| Postupanje policijskih službenika  | 28          | 52          | 45          | 41          | 47          |
| Zdravstvo  | 23          | 49          | 51          | 49          | 72          |
| Obiteljsko pravo - Skrbništvo  | /           | /           | 23          | 49          | 46          |
| Prava branitelja i članova obitelji  | 20          | 44          | 37          | 39          | 27          |
| Predškolski odgoj, školstvo, visoko obrazovanje i znanost                                  | /           | /           | /           | /           | 32          |
| Financije  | /           | /           | /           | /           | 31          |
| Komunalne djelatnosti  | /           | /           | /           | 13          | 20          |
| Pristup informacijama  | /           | /           | /           | 10          | 3           |
| Gospodarstvo i obrt  | /           | /           | /           | /           | 40          |
| Izbjegllice, prognanici i povratnici   | 43          | 7           | 4           | 4           | 1           |
| Nenadležnost / nepotpune pritužbe  | 65          | 61          | 48          | 65          | 91          |
| Ostalo   | 150         | 147         | 74          | 155         | 37          |
| <b>UKUPNO</b>  | <b>1655</b> | <b>1878</b> | <b>1560</b> | <b>1655</b> | <b>1823</b> |

## **DIO TREĆI**

### **ANALIZA PO UPRAVNIM PODRUČJIMA**

#### **Obnova - Stambeno zbrinjavanje - Povrat privremeno preuzete imovine**

Pritužbe iz područja obnove u ratu porušenih kuća, stambenog zbrinjavanja te povrata privremeno preuzete imovine odnose se na rad Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva - Uprave za područja posebne državne skrbi i Uprave za obnovu. U 2010. godini razmatrana su 153 predmeta, od čega ih se 94 tiče obnove, 50 stambenog zbrinjavanja i 9 povrata privremeno zauzete imovine. U nastavku analiziramo rad nadležnih uprava.

##### ***a) Uprava za područja posebne državne skrbi***

Pritužbe na rad ove Uprave tijekom 2010. godine uglavnom su se odnosile na dugotrajnost postupaka stambenog zbrinjavanja, nepoštivanje i netransparentnost liste prvenstva za stambeno zbrinjavanje te na neuređenost i neuvjetnost stanova predviđenih za zbrinjavanje (stan bez grijanja ponuđen je nezaposlenom samcu koji nema mogućnosti o svom trošku riješiti ovaj problem). Razloge ovakvog postupanja pritužitelji često pripisuju korupciji ali i diskriminaciji temeljem njihove nacionalne pripadnosti, a o tome je obaviješten Hrvatski sabor i u prethodnim izvješćima pučkog pravobranitelja.

Osim toga, i dalje je prisutan problem o kojem je pisano u prošlogodišnjem izvješću, a radi se o bivšim nositeljima stanarskog prava u Vukovarsko-srijemskoj županiji, kojima nadležna Uprava sugerira podnošenje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje, iako su ove osobe stekle status najmoprimca, stupanjem na snagu Zakona o najmu stanova.

Preuzimajući obveze u pregovorima o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj

uniji sa ciljem ispunjavanja mjerila za otvaranje pregovora u poglavlju pravne stečevine 23. – "Pravosuđe i temeljna prava", Vlada RH je 25. lipnja 2008. prihvatila "Aksijski plan za ubrzanu provedbu Programa stambenog zbrinjavanja na i izvan područja posebne državne skrbi za izbjeglice - bivše nositelje stanarskog prava koji se žele vratiti u Republiku Hrvatsku" kojim se trebalo ubrzati njihovo stambeno zbrinjavanje. Gospodarska recesija usporila je tempo stambene izgradnje te značajan dio obveza nije ispunjen, pa je Plan revidiran u lipnju 2010. Prema podacima iz revidiranog Plana zaključno sa 15. lipnjem 2010. bivši nositelji stanarskog prava su podnijeli ukupno 13.817 zahtjeva za stambeno zbrinjavanje na i izvan područja posebne državne skrbi od čega je riješeno 10.494 (usvojeno 7.456). Kako je rok za podnošenje zahtjeva na područjima posebne državne skrbi još uvijek otvoren, očekuje se dodatan broj zahtjeva bivših nositelja stanarskog prava koje će tek trebati riješiti a samim time predviđamo i generiranje pritužbi iz ovog područja.

Pozitivna je vijest da je Vlada Republike Hrvatske, na svojoj 106. sjednici održanoj 3. veljače 2011. donijela Uredbu o uvjetima za kupnju obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu na područjima posebne državne skrbi (NN, br. 19/11) kojom se korisnicima stambenog zbrinjavanja prema Zakonu o područjima posebne državne skrbi, kao i bivšim nositeljima stanarskog prava koji su stekli pravni položaj zaštićenog najmoprimca u stanovima u državnom vlasništvu u gradovima i općinama na području Vukovarsko-srijemske i Osječko-baranjske županije omogućuje njihova kupnja po određenim uvjetima i uz obročnu otplatu do 25 godina. Naime, proteklih je godina pučki pravobranitelj ukazivao na nužnost rješavanja problema nejednakog položaja građana bivših nositelja stanarskog prava u Hrvatskom Podunavlju i onih u ostalom dijelu zemlje, odnosno građana Vukovara koji su imali stanarsko pravo, ali nisu stigli otkupiti stan jer im nije ostavljen primjeren rok za otkup stanova.

Procjenjuje se da će na temelju ove Uredbe od 2011. do 2013. biti prodano 2.800 kuća i stanova. Nadamo se da će Uredba doprinijeti ispravljanju nepravdi koje su građani vezali uz svoje manjinsko podrijetlo te utjecati na okončanje, odnosno preveniranje daljnjih sudskih postupaka pri Općinskom sudu u Vukovaru (do sada je podnijeto oko 400

tužbi). Osim toga, u ožujku 2011. godin, Vlada je donijela i Odluku o stambenom zbrinjavanju povratnika - bivših nositelja stanarskog prava izvan područja posebne državne skrbi (NN, br. 29/11), kojom će im biti omogućeno stjecanje statusa najmoprimca na stanovima u državnom vlasništvu i njihov otkup.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-09-07-761/10-3): U "Novom Listu" od 1. lipnja 2010. objavljen je članak Dossier Strmica - Hrvatska sramota, pod naslovom "Ostavili su nas ovdje da smrt čekamo" povodom kojeg je pučki pravobranitelj pokrenuo ispitni postupak. U ovom prognaničkom naselju i petnaestak godina od rata, dvadesetak obitelji čeka obnovu kuća ili stambeno zbrinjavanje, neki i neriješenog statusa, bez mirovine i sredstava za život. Zbog sporosti i neučinkovitosti administracije prisiljeni su na život u učionicama bivše osnovne škole.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj pribavio očitovanja Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva i Centra za socijalnu skrb Knin, iz kojih proizlazi da je formiran Operativni tim s ciljem trajnog rješavanja egzistencijalnih pitanja korisnika centra. Rok za njihovo zbrinjavanje i zatvaranje Centra predviđen je za kraj 2010. godine. Budući kako je prigodom posjete Kninu, na sastanku u Regionalnom uredu spomenuta mogućnost kašnjenja s provedbom planiranih mjera zbrinjavanja pučki pravobranitelj je početkom 2011. godine zatražio dostavu novog očitovanja nadležnog Ministarstva.

**Ishod slučaja:** Iz očitovanja Ministarstva regionalnog razvoja razvidno je da Centar nije zatvoren. Ministarstvo je uspjelo riješiti problem 4 obitelji. U Centru ostaje smješteno još 10 obitelji, a u tijeku su postupci njihova zbrinjavanja, no zbog objektivnih razloga (pre mali broj raspoloživih stambenih useljivih jedinica u Kninu, odbijanje smještaja u domove umirovljenika i sl.) plan o zatvaranju Centra krajem 2010. godine nije ispunjen.

•

Preostalo je još otprilike 20-tak predmeta povrata privremeno preuzete imovine i

slučajeva u kojima bivši korisnici potražuju od vlasnika naknadu za uloženo u nekretninu. Radi se o teškim povredama prava vlasnika koje traju više od desetljeća. Za očekivati je da će neki od njih pokrenuti postupak protiv Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-1051/97): Pritužitelj Lj. K. iz B. obratio se pučkom pravobranitelju zbog teške povrede ljudskih prava i diskriminacije po nacionalnoj osnovi jer više od deset godina ne može stupiti u posjed svoje kuće, a o cijelom slučaju više je puta pisano u dnevnom tisku. Kuća je rješenjem Komisije za privremeno preuzimanje i korištenje određene imovine općine B., 1996. godine, dana "privremeno u posjed i na korištenje" korisniku, poduzeću "S. T." d.o.o., koji je porušio nekretninu vlasnika i izgradio poslovni objekt. Pritužitelj je 1999. godine podnio zahtjev za povratom imovine te je (tadašnje) Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo, 30. listopada 2002. donijelo rješenje po kojem se pritužitelju treba vratiti kuća, a privremeni korisnik mora iseliti iz objekta. Ništa od toga nije izvršeno, rješenje je poništeno presudom Upravnog suda od 15. svibnja 2003. godine. Ovom je presudom (donesenom na temelju tužbe privremenog korisnika) poništeno rješenje o vraćanju imovine, te je naloženo Ministarstvu utvrditi što se točno dogodilo na terenu (što i gdje je srušeno i izgrađeno, odnosno o kojim se točno česticama zemljišta radi), tvrdeći da ukoliko pritužiteljeva kuća (koju je država dala privremenom korisniku) više ne postoji, ne može se naložiti niti njeno vraćanje vlasniku čestice na kojoj je bila sagrađena. Ako kuća zaista ne postoji ili je uz staru kuću dograđen novi dio tada se odnosi pritužitelja i "S. T." d.o.o. mogu riješiti isključivo u postupku pred redovnim sudom, navodi se u presudi Upravnog suda.

Nakon rušenja stare kuće, situacija se zakomplicirala. Kako saznajemo, radilo se navodno o derutnom objektu nepodesnom za stanovanje i boravak pa je tamo ali i na susjednim česticama sagrađen auto-servisni centar, odnosno stanica za tehnički pregled vozila. Pritužitelj je gradnju prijavio građevinskoj inspekciji koja je 2001. godine naredila rušenje gradnje ali do rušenja nikada nije došlo jer je za zahvat ishodena lokacijska dozvola 28. veljače 2002., pod neobičnim okolnostima. Naime, graditelj je ishodio lokacijsku dozvolu uz predočenje kupoprodajnog ugovora nekretnine, prikazujući se kao

njezin vlasnik, ali, on je kupio nekretninu od grada B., a ne od vlasnika (pritužitelja Lj. K).

Budući da je grad B. prodao nekretninu koja nije bila u njegovom vlasništvu, općinski je sud odbio prijenos vlasništva u zemljišnim knjigama, iako je državno odvjetništvo (tada državno pravobraniteljstvo) potvrdilo valjanost ugovora.

Istodobno s ovim postupkom, pri nadležnom općinskom odnosno županijskom sudu vode se postupci oko utvrđivanja vlasništva predmetne imovine i predaje u posjed, odnosno naknade štete kao i poništenja ugovora o kupoprodaji zemljišta. Ne raspoložemo podatkom o njihovom pravomoćnom dovršetku.

**Poduzete mjere:** U pogledu rješavanja merituma sudskih sporova uloga pučkog pravobranitelja je ograničena, pa je u nekoliko navrata postupano prema Ministarstvu regionalnog razvoja (ukazivanjem na povrede, požurivanjem radi donošenja akata te traženjem podataka o mogućem pokretanju stegovnih postupaka protiv službenika).

**Ishod:** Ministarstvo po presudi nije postupilo zbog, kako navode, činjenice da još uvijek ne raspoložu podatkom o tome što je zapravo predano u posjed i na kojoj čestici, što postoji i što je srušeno te tko je u posjedu koje nekretnine, radi čega je zatražilo od Državne geodetske uprave i nadležnog regionalnog ureda pomoć i postupanje. Ovo je još jedan primjer gdje nepravilno postupanje nadležnih tijela dovodi do nepotrebnog opterećivanja sudova i kršenja ljudskih prava.

Pučki pravobranitelj će i dalje pratiti rješavanje ovog predmeta jer niti nakon 12 godina nije izvjesno kada će pritužitelj ostvariti svoja vlasnička prava. Državna tijela bi trebala pojačati napore u ostvarivanju načela vladavine prava i poštivati sudske presude te voditi računa o odgovornosti službenih osoba koje svojim postupanjem uzrokuju opisane povrede.

Također pučki pravobranitelj ukazuje kako je Republika Hrvatska pri predavljanju Nacionalnog izvješća po Univerzalnog periodičnom pregledu - novonastalom mehanizmu Vijeća za ljudska prava Ujedinjenih naroda, u studenome 2010. godine, dobila preporuku (br. 17., Kanada) za ubrzanjem postupaka povratka okupiranog privatnog vlasništva njegovim punopravnim vlasnicima i promicanje uspješnog zaključivanja pravnih postupaka koji su u tijeku jačanjem primjenjivog pravnog okvira.

**(3) Opis slučaja** (P.P.-1853/00): O predmetu pritužiteljice M.M pisano je u prošlogodišnjem izvješću pučkog pravobranitelja (str. 18.), a budući da još uvijek nije riješen, prikazuje se u skraćenom obliku i u ovom Izvješću.

Obitelj pritužiteljice je prije rata imala stanarsko pravo na stanu u Zagrebu i vikendicu u sjevernom dijelu Hrvatske. Nakon što su ih uniformirane osobe dva puta izbacile iz stana, obitelj je napustila Hrvatsku i pritužiteljica se vratila sama, no stanarsko je pravo prestalo sudskom odlukom, a u vikendicu je bez pravnog osnova ušao navodni branitelj, a nakon godinu dana je ishodio i rješenje o privremenom korištenju kuće. Pučki je pravobranitelj godinama angažiran na ovom predmetu, pa je u jednom dopisu ministra regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva obaviješten da navedena osoba nije branitelj. Ovo se navodi samo iz razloga što je razvidno da se pritužiteljici, koja je srpske nacionalnosti, desetak godina onemogućuje ostvarivanje njezinih prava, a s druge strane se postupa pristrano u korist privremenog korisnika njezine kuće, jer je on još 1998. godine stambeno zbrinut kao član obitelji nosioca obnove kuće pored Zagreba, ali nije nikada uselio u tu kuću. Za ovakvo trošenje proračunskih sredstava nije niti pokrenut postupak utvrđivanja odgovornosti službene osobe.

Privremeni je korisnik izveo na kući pritužiteljice građevinske radove, te je na mjestu vikendice površine 35m<sup>2</sup>, bespravno izgradio betonsku prizemnu građevinu površine cca 120m<sup>2</sup>. Nakon provedenog sudskog postupka, naloženo mu je napustiti kuću radi povrata vlasnici. Pri preuzimanju je sastavljen zapisnik u kojem stoji da je objekt devastiran i nepodoban za stanovanje. Nakon što je morao iseliti, privremeni korisnik uspio je dobiti spor protiv vlasnice, te je presuđeno da ona mora isplatiti oko 300.000 HRK s naslova troškova građevinskih radova na kući. Žalba joj je odbijena, a sada se predmet nalazi pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske.

Sukladno Zaključku Vlade RH, od 7. prosinca 2006. godine, pritužiteljica se obratila Ministarstvu regionalnog razvoja radi sklapanja vansudske nagodbe, kojom bi RH isplatila privremenog korisnika koji je ulagao u privremeno zauzetu imovinu, no bez uspjeha.

Pritužiteljica živi od socijalne pomoć u iznosu od 500,00 HRK mjesečno, jer živi sama kao podstanarka, nezaposlena je i nema sredstava za život, a (devastiranu) imovinu ne može ni koristiti, niti otuđiti, jer je u zemljišnim knjigama upisana mjera zabrane raspolaganja. Dodatno, prijete joj ovrha radi isplate 300.000,00 HRK po sudskoj presudi.

**Ishod:** Nije udovoljeno preporuci pučkog pravobranitelja da se sa pritužiteljicom sklopi nagodba i ponudi joj se odgovarajući manji stan u vlasništvo, u zamjenu za devastiranu kuću (za koju je Ministarstvo procijenilo da obnova nije isplativa), te da Republika Hrvatska isplati potraživanje bivšeg privremenog korisnika.

U prosincu 2010. godine, Ministarstvo je ponudilo pritužiteljici i njezinoj djeci najam stana, površine 47m<sup>2</sup>. Pritužiteljica ne može prihvatiti status najmpromca, jer ne vidi razloga da se odrekne svoje imovine, a nema prihode ni sredstva za otkup ponuđenog stana. Njezin odvjetnik najavljuje pokretanje sudskog postupka radi utvrđivanja diskriminacije, a u slučaju negativnog ishoda pred domaćim sudovima, i pokretanje postupka pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu.

### ***b) Uprava za obnovu***

U Izvješću Europske komisije o napretku Hrvatske u 2010. spominje se napredak u obnovi u ratu oštećenih kuća (njih 900 uključeno je u Program obnove za 2009/2010.) odnosno u obradi neriješenih žalbi. Međutim, pritužbe iz ovog područja još uvijek pristižu pučkom pravobranitelju (ukupno 94 predmeta u 2010. godini).

Uprava za obnovu rješava o žalbama na prvostupanjske akte ureda državne uprave u županijama o pravu na obnovu obiteljskih kuća i stanova, pri čemu je najčešći razlog pritužbi pučkom pravobranitelju trajanje postupaka (i po 10 godina). Sa 1. siječnja 2011. godine, u Upravi je bilo 4300 neriješenih predmeta (prethodne godine ih je bilo 7200). Unatoč poboljšanju, ovo ukazuje da su i dalje brojni građani ugroženi u ostvarivanju njihovih temeljnih prava, a neizvjesno je i kad će biti okončani.

Zakonom o općem upravnom postupku propisani su rokovi donošenja akata, odnosno načini zaštite prava u slučajevima šutnje uprave. Međutim pravni lijekovi protiv

šutnje uprave su se u praksi upravnih tijela i Upravnog suda RH pokazali nedostatnim za ubrzanje i dovršetak postupka. Obzirom da ih je nedjelotvornim ocijenio i Ustavni sud RH odlukom br: U-III A-4885/2005 od 20. lipnja 2007., u konkretnim predmetnima pučki pravobranitelj je intervenirao požurnicama, nakon čega su akti donošeni uglavnom u razumnim rokovima.

Pored navedenog, građani su se prituživali na kvalitetu i obujam obavljenih radova (loša vanjska stolarija, vodovodne instalacije i sl.), ali i neažurnost u radu Komisija za popis i procjenu štete. Prema uputi nadležnog Ministarstva, žalbeni su predmeti dostavljani u rad tek nakon nove procjene štete i nakon što je stranci o njoj omogućeno izjašnjavaње. Ovo je ponekad trajalo mjesecima.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-09-07-1626/09): Pučkom se pravobranitelju obratila pritužiteljica N.B., iz D. L.. Zahtjev za obnovu kuće podnijela je 31. prosinca 2001., a izmijenila ga 4. svibnja 2004. Prvostupanjsko rješenje je doneseno tek 7. svibnja 2007. Pritužiteljica se 27. studenoga 2007. žalila na utvrđeni stupanj oštećenja, a ponovni očevid Komisije izvršen je tek 20. listopada 2009. godine. Pritužiteljica boravi u Srbiji, a kako se radi o (nepismenoj) 81-godišnjakinji može se zaključiti da joj putovanje predstavlja problem, pogotovo zbog teških prometnih zimskih uvjeta u Lici kada je pozivana u Ured radi očitovanja. Pučki pravobranitelj smatra kako je načelo saslušanja stranke jedno od primarnih načela postupanja uprave, no ono ne podrazumijeva isključivo davanje usmenih izjava na zapisnik u tijelu koje vodi postupak. U slučajevima višegodišnjeg trajanja postupka smatramo da bi se svrha načela ostvarila i da je pritužiteljica pozvana da dostavi svoju izjavu ovjerenu u Veleposlanstvu Republike Hrvatske u Srbiji ili da ju je dostavila putem punomoćnika. Pritužiteljica se pozivu ipak osobno odazvala, spis je kompletiran i dostavljen Upravi za obnovu 2. srpnja 2010. radi odlučivanja o žalbi.

**Ishod slučaja:** Nemamo podatak o njegovu okončanju.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-09-07-509): Pučkom se pravobranitelju za pomoć zbog

šutnje uprave obratio J. G. iz C., koji čeka odluku o pravu na obnovu i još uvijek živi u prognaničkom naselju B. Žalbu na zaključak nadležnog Ureda državne uprave u Virovitičko-podravskoj županiji od 30. srpnja 2003. podnio je 8. rujna 2003., a 2005., 2006., 2007. i 2008. godine požurnice. Žalba je usvojena 29. listopada 2009. i predmet vraćen prvostupanjskom tijelu na postupanje. U ponovljenom postupku prvostupanjsko tijelo po drugostupanjskoj uputi treba postupiti bez odgode i najkasnije u roku od 30 dana od primitka spisa riješiti predmet.

**Poduzete mjere:** Budući da je došlo do prekomjernog prekoračenja rokova u postupanju, pučki je pravobranitelj poslao upozorenje i preporučio žurno postupanje po odredbi članka 296. ZUP (obavijestiti stranku pisanim putem o razlozima nedonošenja rješenja u zakonskom roku, kao i o radnjama koje se planiraju poduzeti u svrhu njegova donošenja).

Prvostupanjsko tijelo navodi da pribavlja dokaze (odnosno poduzima radnje koje uključuju postupanje i drugih tijela - katastra, općine) sukladno uputi iz drugostupanjskog rješenja, a zatražena je i nova procjena stupnja oštećenja (listopad 2010.).

**Ishod postupka:** U trenutku sastavljanja izvješća nemamo podatak je li postupak dovršen, niti kada će biti, unatoč proteku od 8 godina.

**(3) Opis slučaja** (P.P.-09-07-1239/10): U ime suvlasnika (članova obitelji) pritužiteljica A.D. dostavila je pritužbu u predmetu pokrenutom zahtjevom za obnovu, a u kojem je utvrđena sumnja u pravilnost postupanja nadležnih tijela Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva i Agencije za promet nekretnina (APN). Ona je tražila od Ministarstva da zamijeni njihovu oštećenu kuću (uvećano za trošak njezine obnove), za drugu kuću, u vlasništvu RH, uz nadoplatu razlike vrijednosti.

Ministarstvo je ponudilo tekst ugovora, u kojem stoji da je procjena vrijednosti oštećene kuće pritužiteljice (zajedno sa troškom obnove) cca. 200.000 HRK, a da je procijenjena vrijednost ponuđene kuće (u mjestu T.) u vlasništvu RH, cca. 535.000 HRK. Ugovorom bi se obitelj pritužiteljice obvezala isplatiti 335.000 HRK razlike, što im je neprihvatljivo.

Naime, u ime Republike Hrvatske, APN je od prijašnjeg vlasnika otkupio kuću (u mjestu T.) za iznos od 384.600 HRK (a u ugovoru navodi njezinu procjenu na 535.000 HRK). Kada bi u ugovoru stajala vrijednost u visini koja je plaćena bivšem vlasniku, to bi bilo prihvatljivo za obitelj pritužiteljice, jer bi iznos za nadoplatu bio oko 184.000 HRK, a ne 335.000 HRK. Nadležno državno odvjetništvo dalo je suglasnost na oba ugovora.

Pritužiteljica se obratila s prigovorom Ministarstvu i nadležnom državnim odvjetništvu, navodeći da APN na ovoj zamjeni želi zaraditi na kupoprodaji ove kuće oko 150.000 HRK, ali dobila sa obje adrese identičan odgovor: oglasili su se nenadležnim ulaziti u pravilnost procjene nekretnina koju je obavio vještak.

**Ishod:** Pučki pravobranitelj nema naredbodavne ovlasti i ne može utjecati na promjenu ugovornih odredaba, te preostaje jedino uputiti obitelj pritužiteljice da izabere obnovu vlastite kuće. Za zaključiti je da APN postupa s ciljem ostvarivanja profita kao i svaka druga (privatna) agencija za promet nekretninama, što je neprimjereno jer se radi o oživljavanju područja posebne državne skrbi. Dodatno, upitno je zašto se dva puta plaća trošak vještačenja procjene nekretnina: prvi puta kad APN kupuje kuću (procjena je bila niža), a još jednom kod dodjele (zamjene u ovom slučaju) nekretnine osobama koje podnose zahtjev za zamjenu svoje uništene kuće, pri čemu je procjena znatno viša.

•

Što se tiče obnove infrastrukture, tijekom 2010. godine pučki pravobranitelj je postupao u nekoliko predmeta koji se tiču dovršetka obnove, odnosno priključenja stanovnika ruralnih naselja stradalih u ratu na infrastrukturne objekte. Zastoji u re-elektrifikaciji uzrokovani su parcijalno neprohodnim i miniranim terenima na čijim područjima se nalazi mali broj obnovljenih kuća koje su uglavnom i nenastanjene (Divoselo, Počitelj, Kozjane) ali i nedostatkom financijskih sredstava. Razumljivo je kako trenutna gospodarska situacija utječe na dinamiku radova, no to ne smije biti opravdanje što i petnaestak godina nakon rata, uglavnom starije, egzistencijalno ugrožene osobe žive u uvjetima ispod ljudskog dostojanstva. Pozitivnim je ocjenjena izrada lista naselja, zaseoka i poimence domaćinstava čije financiranje je kao prioritetno planirano za 2011. godinu (predmeti: P.P.-09-07-1009/09 pritužitelja G.K. iz B.; P.P- 658/08 pritužiteljice V. L. iz

zaseoka K.B. pored G.).

## **Mirovinsko osiguranje**

### ***Problemi u reformi sustava***

Pučki pravobranitelj je u Godišnjem izvješću za 2008. g. ukazao na probleme prve skupine umirovljenica koje su ostvarile niske mirovine iz I. stupa i izuzetno niske mirovine iz II. mirovinskog stupa. Njihova situacija još je teža jer nemaju pravo na dodatak na mirovinu na kojeg inače imaju pravo korisnici mirovine iz I. stupa generacijske solidarnosti koji su mirovinu ostvarili od 1. siječnja 1999. pa nadalje.

Budući da se tijekom 2009. nije ništa poduzimalo radi rješavanja nastalih problema i novih razlika i nejednakosti u ostvarivanju prava na mirovinu i dodatka na mirovinu, pučki pravobranitelj obratio se Odboru za rad i socijalno partnerstvo Hrvatskog sabora i predsjednici Vlade RH, gđi. Jadranki Kosor, da se njegovi prijedlozi i preporuke uzmu u obzir prilikom pripreme uvođenja promjena u sustav mirovinskog osiguranja koje su navedene u Programu gospodarskog oporavka Vlade Republike Hrvatske od travnja 2010. godine.

Pučki pravobranitelj ne dovodi u pitanje II. mirovinski stup nego je ukazao na neke nelogičnosti reformiranog sustava koje su se ispravljale parcijalno i periodično i to u odnosu samo na određene skupine umirovljenika. Primjerice, razlike između tzv. starih i novih umirovljenika su donekle otklonjene, ali su nažalost stvorene nove, još veće razlike između osiguranika koji su dobrovoljno ušli u II. mirovinski stup u odnosu na osiguranike koji su ostvarili mirovine samo iz I. stupa generacijske solidarnosti. Iako su osiguranici I. i II. mirovinskog stupa većinu mirovinskog staža uplaćivali doprinose po istoj stopi u I. stup (20%), a do ostvarivanja mirovine uplaćivat će i nadalje pretežno u I. stup (15%), njihova osnovna mirovina iz I. stupa iznosit će znatno manje nego što bi iznosila mirovina da su ostali samo u I. stupu. Nadalje, ovim osiguranicima nisu povećani doprinosi za II. stup

(ostalo od 2002. g. samo 5%). Stoga 15-20 godina ulaganja u II. stup po ovoj stopi neće dovoljno kompenzirati bitno smanjen iznos osnovne mirovine, a njezina formula nije se mijenjala iako su tvorci reforme planirali to učiniti 2006. godine.

Radi otklanjanja navedenih razlika i uvođenja pravednijeg mirovinskog sustava za buduće generacije umirovljenika predloženo je da:

- se omogući osiguranicima koji su dobrovoljno ušli u II. stup prelazak samo u I. stup mirovinskog osiguranja ili da im se prilikom odlaska u mirovinu dade mogućnost prelaska samo u I. stup mirovinskog osiguranja, kao pravo izbora po principu povoljnije mirovine
- se omogući osiguranicima koji su dobrovoljno ušli u II. stup ostvarivanje prava na dodatak na mirovinu
- se izmjeni formula izračuna osnovne mirovine radi njezina povećanja i da se uvede postupno povećanje stope doprinosa za II. stup.

Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva odgovorilo je da je prilikom uvođenja mirovinske reforme provedena opsežna i transparentna kampanja, pa stoga smatraju da je svaka osoba kojoj su bile potrebne informacije o kapitaliziranom sustavu iste mogla pribaviti na više mjesta. Također se navodi da Republika Hrvatska u skladu s postavljenim prioritetima i financijskim mogućnostima kontinuirano rješava nastale probleme u mirovinskom sustavu i da će tako sagledati mogućnosti za iznalaženje odgovarajućeg rješenja i za ovaj problem sustava. Ističe se da je Vlada RH u kratkoročne mjere Programa gospodarskog oporavka uvrstila postupni porast doprinosa za II. stup mirovinskog osiguranja i smanjenje naknada za upravljanje u tom stupu, a nakon provedenog postupka pribavljanja i analize adekvatnih pokazatelja (što uključuje i analizu formule osnovne mirovine i dodatka na mirovine) razmotrit će mogućnosti za poboljšanje II. stupa mirovinskog osiguranja.

Pučki pravobranitelj smatra da je mirovinski sustav, kakav je uveden 1999. odnosno 2002., bitno narušen jer se nizom intervencija u I. mirovinski stup promijenila financijska situacija sustava, a nejednakosti kod novih umirovljenika su izrazitije uvođenjem dodatka na mirovine samo osiguranicima iz I. stupa. Osim toga, budući da nije

provedeno planirano povećanje stope izdvajanja za II. mirovinski stup od 5% na 10%, niti je uveden novi, povoljniji izračun osnovne mirovine, razlike u mirovinama su došle još više do izražaja. Stoga se ne može govoriti da je za nepovoljne mirovine osiguranika koji su dobrovoljno ušli u II. stup, uglavnom, kriva njihova loša procjena i informiranost. Ipak, pogrešna procjena mogla je potjecati i od njihova očekivanja da će se povećati stopa izdvajanja za II. mirovinski stup, koji nije, do sada, proveden, ali prema nekim izračunima za osobu prosječne plaće pokazuje se da je to utječe unutar +/- 2,55%, dok očekivani prinosi i naknade, do sada, u bitnome ne utječu na uočene razlike (naši mirovinski fondovi u 2008. g. imali su bolje rezultate od prosjeka mirovinskih fondova u zemljama OECD-a). Međutim, osoba tijekom 2002. g., doista, nije mogla predvidjeti uvođenje dodatka na mirovinu samo osiguranicima iz I. mirovinskog stupa (mirovina samo iz I. stupa uz pripadajući dodatak može iznositi i do 28 % više nego kombinirana mirovina iz I. i II. mirovinskog stupa), a on u bitnome narušava ravnotežu i pravednost unutar sustava.

Nadalje, postojeći mirovinski sustav susreće se s nizom drugih poteškoća. Starenje stanovništva ali i niska razina opće zaposlenosti mijenjaju omjer umirovljenika (1.200.386) i zaposlenih osiguranika (1.475.363), pa je on u prosincu 2010. g. bio 1:1,23. Prisutan je i problem prikupljanja doprinosa te proporcionalno velik broj tzv. privilegiranih mirovina po posebnim propisima, obiteljskih i invalidskih mirovina, a u posljednje vrijeme i prijevremenih mirovina. Sve to ukazuje na problem održivosti ovakvoga mirovinskoga sustava.

Također, kretanje udjela prosječne mirovine u prosječnoj neto plaći u Republici Hrvatskoj bitno se smanjuje tako da udio prosječne mirovine u prosječnoj neto plaći za prosinac 2010. iznosi 38,76%.

Taj udjel u razdoblju 1985.-2003. postupno se smanjivao od 75 % na 44%, a prije godinu dana iznosio 40,48%. U buduću se može očekivati još veći pad ovog omjera, to tim više što je Vlada Republike Hrvatske privremeno zaustavila rast mirovina u odnosu na prosječnu plaću, odnosno neće doći do njihove indeksacije s rastom troškova života.

Najveći izazov, i zadaća Vlade RH, su kako riješiti problem financijske održivosti mirovinskog sustava budući da se doprinosi smanjuju, a rashodi sustava se povećavaju.

Ako se ovaj problem ne riješi jačanjem gospodarskog rasta i povećanjem broja zaposlenih, gore navedenim promjenama u II. mirovinskom stupu, smanjivanjem posebnih privilegiranih mirovina i kao krajnjom (nužnom) mjerom - povećanjem radnog vijeka, zasigurno će buduće generacije morati rješavati još veće deficite mirovinskog sustava.

Sukladno Ustavu Republike Hrvatske, ratificiranim međunarodnim dokumentima, nacionalnim zakonima koji propisuju mirovinsko osiguranje, Republika Hrvatska, kao socijalna država, ima obvezu i odgovornost za ispunjavanje neotuđivih osobnih materijalnih prava, mirovina i drugih socijalnih davanja svojim građanima treće životne dobi. Sada, kada je prisutno raslojavanje društva na bogate i siromašne, te kada socijalna prava dolaze u sukob s ekonomskim i vlasničkim pravima, najniža mirovina, kao institut socijalne solidarnosti i svojevrsna zamjena za prijašnje institute minimalne mirovine i zaštitnog dodatka uz mirovinu, osigurava socijalnu sigurnost korisnika s niskim mirovinama.

S obzirom na sve navedene okolnosti, pučki pravobranitelj smatra da bi bilo korisno provesti javnu raspravu je li ovaj institut treba postati socijalna kategorija koja se financira iz državnog proračuna na teret svih poreznih obveznika i izdvojiti ga iz mirovinskog sustava koji se financira iz doprinosa.

Stoga, pučki pravobranitelj drži da bi trebalo uspostaviti socijalni i javni dijalog o razvoju mirovinskog sustava i na temelju jasne raščlambe, i simulacija, učinaka promjena propisa, odnosno izračuna ukupnog efekta budućih promjena izraditi prijedloge novoga mirovinskog sustava.

### ***Rad na pritužbama***

Iz nadležnosti Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje pučki pravobranitelj je tijekom 2010. postupao u 127 novih predmeta.

U odnosu na 2009. u 2010. godini kao promatranom izvještajnom razdoblju razvidno je nebitno povećanje broja pritužbi na rad nadležnih tijela Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje.

Od predmeta zaprimljenih u 2010. dovršeno je 115, a u 12 predmeta postupak je u

tijeku.

Od ukupnog broja zaprimljenih pritužbi, 4 ih je bilo preuranjeno, a u osam predmeta proslijeđena je požurnica stranke Upravnom sudu Republike Hrvatske.

U svim predmetima glede koordiniranja i praćenja postupanja i ispitivanja navoda pritužitelja radi ostvarivanja i korištenja prava iz mirovinskog osiguranja pučki pravobranitelj je uspješno surađivao sa Središnjom službom Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje-Uredom za kontrolu ( u nastavku:HZMO).

Tijekom provedbe postupka ispitivanja osnovanosti pritužbe pučkom pravobranitelju su nadležna tijela HZMO uredno dostavljala tražena očitovanja ili obavijesti o stanju spisa u premetima u kojima je odgovarajući postupak već bio u tijeku.

Stoga, u 2010. prema broju zaprimljenih pritužbi i radu nadležnih tijela HZMO, valja zaključiti da je pučkom pravobranitelju odgovarano u zakonom predviđenom roku.

Pritužbe na rad HZMO pretežito su se odnosile na:

- trajanje provedbe postupka konvalidacije odluka i pojedinačnih akata iz područja mirovinskog osiguranja;
- trajanje postupka ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja na temelju međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju;
- ostvarivanje prava na razmjerni dio mirovine;
- ostvarivanje prava na invalidsku mirovinu;
- ostvarivanje prava na obiteljsku mirovinu;
- dostavljanje podataka iz evidencija koje vodi HZMO, te
- pravilnost provedbe odredaba Zakona o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (NN, br. 71/2010).

U ispitnim je postupcima utvrđeno da je Ured za kontrolu HZMO-a redovito vodio evidenciju o pritužbama, te nadležnom tijelu nalagao dostavljanje očitovanja ili obavijesti stanju spisa u propisanom roku. Pučkom pravobranitelju je uz traženo očitovanje dostavljan i primjerak upravnog akt u predmetima u kojima je nadležno tijelo donijelo rješenje ili zaključak.

U svrhu poboljšanja rada nadležnih tijela HZMO, te svih sudionika postupka u

slučajevima primjene međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju valja ponovno upozoriti na činjenicu da i dalje postoje poteškoće u rješavanju zahtjeva pritužitelja s prebivalištem u Republici Srbiji i Federaciji Bosne i Hercegovine.

Naime, iz obavijesti HZMO razvidno da je dugotrajnost postupanja u pojedinačnim predmetima pretežito uvjetovana nepravovremenim i neurednim dostavljanjem propisane dokumentacije, odnosno podataka u svezi zahtjeva.

Stoga se ponovno preporučuje HZMO-u da, radi provedbe navedenih ugovora i zaštite prava i interesa stranaka, te donošenja odluke u primjerenom roku, upozori inozemne nositelje osiguranja na dužnosti proisteklih iz potpisanih i ratificiranih ugovora, odnosno administrativnih sporazuma o socijalnom osiguranju.

Pučki pravobranitelj je i tijekom 2010. u interesu ostvarivanja prava pritužitelja uredno surađivao sa inozemnim ombudsmanima, tako što je zaprimljene zamolbe u svezi ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja odmah proslijedio HZMO, te isto tako, dostavljao i inozemnim ombudsmanima pritužbe na rad inozemnih nositelja mirovinskog osiguranja.

U 2010. godini je bitno smanjen broj pritužbi u svezi upravnih sporova pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, a koji se odnose na ocjenu zakonitosti rada nadležnih tijela HZMO-a. Pučki pravobranitelj je u obliku požurnice stranke ili kao preporuku za razmatranje mogućeg bržeg donošenja odluke dostavljao sudu pritužbe na rad Upravnog suda Republike Hrvatske.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja:** (P.P.-671/09): Uredu pučkog pravobranitelja je 27. travnja 2009. pristupio s pritužbom S.S. zbog nerješavanja njegovog zahtjeva radi ostvarivanja prava na starosnu mirovinu. Prema navodu pritužitelja, u svibnju 2006. godine je podnio zahtjev HZMO-PS u Z., ali, do dana podnošenja pritužbe nije doneseno rješenje.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je dopisom od 27. travnja 2009. zatražio očitovanje HZMO-a, o razlozima dugog trajanja postupka i kašnjenja u donošenju rješenja u konkretnoj pravnoj stvari. Iz očitovanja je bilo razvidno da je pritužitelj dana 22. svibnja

2006. podnio zahtjev za priznanje prava na starosnu mirovinu primjenom Ugovora o socijalnom osiguranja između Republike Hrvatske i BiH (u nastavku: Ugovor).

Dopisima prvostupanjskog tijela HZMO-a od 16. lipnja 2006., 19. lipnja 2007., 19. studenoga 2007., 26. lipnja 2008., 26. studenoga 2008. i 28. travnja 2009. u skladu s čl. 35. Ugovora i čl. 3. Administrativnog sporazuma za primjenu Ugovora od bosanskohercegovačkog nositelja socijalnog osiguranja zatraženo je da pokrene postupak za priznanje prava na mirovinu za pritužitelja, jer kao osiguranik pritužitelj ima prebivalište u BiH, te da dostavi HZMO-u rečeni zahtjev stranke za starosnu mirovinu na odgovarajućim tiskanicama.

Nadalje, pritužitelj je navedenim dopisom upućen da se izravno sa svojim zahtjevom za obrati nadležnom nositelju socijalnog osiguranja u Banja Luci, B i H. U privitku očitovanja pučkom pravobranitelju su dostavljene i preslike svih dopisa Fondu za PIO u Banja Luci.

Pritužitelj je pučkom pravobranitelju poslao požurnicu (3. studenoga 2009.), te naveo da je inozemni nositelj mirovinskog i invalidskog osiguranja u BiH dostavio HZMO-u tražene podatke, ali još uvijek nije doneseno rješenje o zahtjevu.

Istoga dana je pučki pravobranitelj od HZMO-a zatražio obavijest o stanju spisa pritužitelja.

Dana 19. studenoga 2009. prvostupanjsko tijelo je dostavilo obavijest iz koje je razvidno da HZMO do 16. studenoga 2009. nije zaprimio zahtjev S.S.-a za priznanje prava na starosnu mirovinu.

S obzirom na protek vremena pučki pravobranitelj je, dopisom od 4. ožujka 2010. zatražio ponovno obavijest o stanju spisa pritužitelja.

**Ishod slučaja:** HZMO-PS u Z. je 18. ožujka 2010. obavijestio pučkog pravobranitelja da je 2. veljače 2010. od bosanskohercegovačkog nositelja socijalnog osiguranja zaprimljen zahtjev S.S.-a za priznanje prava na starosnu mirovinu, podnesen dana 22. svibnja 2006. u BiH, i da je rješenjem od 16. ožujka 2010. osiguraniku S.S. počevši od 6. listopada 2006. priznato pravo na starosnu mirovinu.

**Ishod slučaja:** Predmet uspješno okončan.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-1256/10): Pučkom pravobranitelju se pritužio 24. rujna 2010. T.K. Iz pritužbe je razvidno da je nakon pravomoćne presude Općinskog suda u S. pritužitelj 22. srpnja 2010. podnio zahtjev za upis staža osiguranja kod HZMO-a.

Pritužitelj je istakao da do dana pisanja pritužbe nadležno tijelo HZMO-a nije udovoljilo zahtjevu.

**Poduzete mjere:** S obzirom na činjenicu da je obveza prikupljanja podataka o mirovinskom stažu osiguranika u nadležnosti HZMO-a, pučki pravobranitelj je 30. rujna 2010. od nadležnog tijela zatražio očitovanje o navodima iz pritužbe i stanju spisa pritužitelja.

HZMO-a je dostavio traženo očitovanje o navodima iz pritužbe i obavijest da je T.K. dana 22. srpnja 2010. godine podnio zahtjev za upis staža u radnu knjižicu temeljem preslike pravomoćne presude Općinskog suda u S., te preslika transakcije Porezne uprave o stanju računa poreznog obveznika.

Nadalje, u postupku pokrenutog povodom navedenog zahtjeva od pritužitelja HZMO je zatražio dostavljanje (svih stranica) odnosno kompletne presude Općinskog suda u S., a od poduzeća "K" dopisom su zatražene su prijave i odjave na mirovinsko osiguranje sukladno presudi.

Pritužitelj je naknadno dostavio traženu presudu. Navedeno poduzeće do 13. listopada 2010. nije postupilo po dopisu HZMO.

Pučki pravobranitelj je radi zaštite prava i interesa pritužitelja novim dopisom od 19. listopada 2010. nadležnom tijelu HZMO predložio provedbu kontrole pravilnosti podataka bitnih za priznanje i prestanak svojstva osiguranika, i o uplaćenim doprinosima za ostvarivanje prava iz mirovinskog osiguranja kod poslodavca "K" kod kojeg je T.K. bio zaposlen.

**Ishod slučaja:** Dana 3. studenoga 2010. pučki pravobranitelj je zaprimio izvješće nadležnog tijela HZMO-a iz kojeg je razvidno da je ovlaštena osoba Područne službe u S. pokušala izvršiti kontrolu i preuzeti prijave o promjeni početka i prestanka osiguranja za pritužitelja, ali obveznik-poslodavac je odbio podnijeti zatražene prijave. Stoga će HZMO-

PS u S. pokrenuti prekršajni postupak.

HZMO-PS u S. je 25. listopada 2010. donijela rješenje za upis staža u radnu knjižicu pritužitelja za razdoblje od 1. lipnja 2005. do 31. ožujka 2006.

**Ishod slučaja:** Predmet je uspješno okončan.

**(3) Opis slučaja (P.P.-1111/10):** Pučki pravobranitelj je 27. kolovoza 2010. godine zaprimio pritužbu V.S. koja se odnosi na način i postupak izračuna obiteljske mirovine njene majke A.S. nakon stupanja na snagu Zakona o smanjenju mirovina određenih, odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (Narodne novine, broj:71/2010-u nastavku: Zakon). Pritužiteljica je smatrala da je izračun svote mirovine neutemeljen i netočan.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je 30. kolovoza 2010. od nadležnog tijela HZMO zatražio izvješće o navodima pritužiteljice, te provjeru točnosti izračuna mirovine u predmetu korisnice obiteljske mirovine A.S.

Povodom traženja pučkog pravobranitelja nadležno prvostupanjsko tijelo HZMO u Z. je dopisom 13. rujna 2010. dostavilo izvješće o stanju spisa A.S.

Uvidom u mirovinski predmet A.S., utvrđeno je da je imenovana korisnica obiteljske mirovine i da se obiteljska mirovina isplaćuje uz primjenu Zakona. Navedeno prvostupanjsko tijelo HZMO od 31. kolovoza 2010. već vodi postupak po zahtjevu za povrat umanjenog iznosa mirovine, a nakon okončanja postupka će o navodima pritužbe biti dostavljeno izvješće pučkom pravobranitelju.

HZMO-PS u Z. je dopisom od 18. listopada 2010. dostavilo izvješće nakon okončanja postupka vezanu za isplatu obiteljske mirovine i primjenu Zakona.

Prema izvješću HZMO-PS u Z. u predmetu A.S. provela provjeru osnovanosti primjene Zakona, i to, odmah nakon zahtjeva za povrat umanjenog iznosa obiteljske mirovine.

U provedenom postupku kontrole utvrđeno je da se na isplatu obiteljske mirovine A.S., ne primjenjuje Zakon.

**Ishod slučaja:** Nakon provedenog postupka provjere, HZMO-PS u Z. je nalogom

od 18. listopada.2010. naložila povrat umanjenog iznosa mirovina od 1. srpnja 2010. za ukupno razdoblje isplate smanjene svote obiteljske mirovine, te je i dopisom od 18. listopada 2010. obavijestila stranku o povratu razlike između pripadajuće svote i obiteljske mirovine i isplaćene svote smanjene mirovine.

## **Prava hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji**

### ***Branitelji - mirovine***

Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti skrbi u svojoj nadležnosti o velikom broju osoba kojima je potrebna zaštita prava i interese, te unapređenje prava temeljnih društvenih skupina: obitelji, djece, mladih, osoba starije životne dobi i osoba s invaliditetom, hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, te djeluje na prevladavanju posljedica Domovinskog rata.

Pučki pravobranitelj je i u dosadašnjim godišnjim izvješćima isticao da je novim ustrojem Ministarstva i načinom rada bitno smanjen broj pritužbi na rad nadležnih tijela u ostvarivanju i zaštiti prava hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i njihovih obitelji.

Tijekom 2010. zaprimljeno je ukupno 4 pritužbe ( u prethodnoj godini, bilo ih je 7).

Pritužbe su se odnosile na postupak izdavanja potvrde o stradavanju u domovinskom ratu, način evidentiranja podataka o dionicama kod Hrvatskog fonda za privatizaciju, radu Ureda za nestale, te isplatu zaostalih svota mirovine za razdoblje od 12. srpnja 2006. do 31. prosinca 2007. pripadnika Hrvatskog vijeća obrane.

**Opis slučaja** (P.P.-1120/10): Dana 2. rujna 2010. je Z.B. iz Z. pristupio u Ured pučkog pravobranitelja i pritužio se na rad HZMO koji je 11. siječnja 2008. donio rješenje o pravu na invalidsku mirovinu 12. srpnja 2006., ali mu nije isplatio zaostale svote mirovina za razdoblje od 12. srpnja 2006. do 31. prosinca 2007., već je u rješenju odredio

da se to učini kada za to budu osigurana sredstva u Državnom proračunu Republike Hrvatske.

**Poduzete mjere:** Zatraženo je očitovanje HZMO-a o pritužbi i poduzetim radnjama radi isplate zaostalih svota mirovina, odnosno osiguranja sredstava za isplatu zaostalih mirovina.

Nadalje, zatraženo je od HZMO i dostavljanje podataka o broju pripadnika Hrvatskog vijeća obrane kojima je na isti način utvrđeno pravo na mirovinu i naknadna isplata zaostalih mirovina.

HZMO-Središnja služba, Sektor provedbe međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju je 12. listopada 2010. dostavila traženo očitovanje iz kojeg je razvidno da Zavod kod svake izrade Državnog proračuna predlaže osiguranje financijskih sredstava za isplatu zaostalih svota korisnicima mirovina primjenom Ugovora između Republike Hrvatske i BiH o suradnji na području stradalnika rata u BiH koji su bili pripadnici Hrvatskog vijeća obrane i članova njihovih obitelji, a za razloge zbog čega nisu uzeti u obzir upućuju na nadležno Ministarstvo.

Glede podataka o broju pripadnika Hrvatskog vijeća obrane kojima je priznato pravo na mirovinu i navedeno da će isplata zaostalih svota biti obavljena naknadno, upućuju na Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti.

Nakon ovog odgovora HZMO-a u nastavku postupka pučki pravobranitelj je u predmetu pritužitelja 22. listopada 2010. zatražio obavijest od Ministarstva financija i Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti.

Dana 28. prosinca 2010. pučki pravobranitelj je zaprimio očitovanje Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti koji ukazuje na činjenicu da su tijekom 2008. za oko 1500 nositelja obiteljskih i tzv. "starih invalidskih mirovina" pripadnika HVO isplaćeni svi dugovi po osnovi neisplaćenih dospjelih mirovina. Tijekom 2009. planirana je isplata mirovina skupini umirovljenika kojoj pripada i pritužitelj Z.B. Međutim, zbog ekonomskih poteškoća nije realizirana isplata neisplaćenih invalidskih mirovina pripadnicima HVO. U obrazloženom očitovanju se ističe da se situacija glede gospodarskih mogućnosti Državnog proračuna ponovila i tijekom 2010. godine, tako da ni

u 2001. nisu osigurana sredstva u Državnom proračunu za isplatu dospjelih mirovina pripadnicima HVO.

U nastavku očitovanja se navodi da nikada do sada ni jednom stradalniku Domovinskog rata iz nadležnosti Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti nije ostalo nikakvo neizmireno dugovanje. Ministarstvo navodi da će u narednom razdoblju učiniti sve napore kod prve mogućnosti povećanja proračunskih izdataka radi osiguranja sredstava za isplatu mirovina pripadnicima HVO.

Pučki pravobranitelj je 3. siječnja 2011. zatražio od Ministarstva financija žurnu obavijest o poduzetim radnja radi osiguranja sredstava u Državnom proračunu Republike Hrvatske za isplatu zaostalih mirovina pripadnika HVO-a.

**Ishod slučaja:** U svojem odgovoru, Ministarstvo financija navodi da će biti donesen provedbeni propis radi reguliranja predmetnih prava, te podsjeća na Zaključak Hrvatskog sabora od 30. kolovoza 2010., prema kojem se ukupna razina rashoda državnog proračuna u 2011. i 2012. godini neće povećavati u odnosu na ukupnu razinu rashoda utvrđenu Izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2010. godinu.

### ***Branitelji - stambeno zbrinjavanje***

Pravo hrvatskih ratnih vojnih invalida na stambeno na stambeno zbrinjavanje 2010. razmatrano je u okviru pritužbi koje su izjavljene na rad jedinica lokalne samouprave radi povrede prava iz članka 40. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, odnosno povrede prava na komunalno opremanje stambenog objekta.

(1) **Opis slučaja** (P.P.-16-04-791/10): Pučkom pravobranitelju se obratio I. D., HRVI iz Z., jer mu nije doneseno rješenje o pravu na stambeno zbrinjavanje. Pritužitelj smatra da pitanje priznavanja prava na stambeno zbrinjavanje nije upitno (nalazi se na Jedinstvenom popisu osoba koje ostvaruju pravo), ali ta činjenica ipak do sada još uvijek nije utvrđena rješenjem. S obzirom da ne raspolaže rješenjem o stambenom zbrinjavanju, doveden je u situaciju da kao HRVI s 60% oštećenja ne može ostvariti ni prava koja se

ostvaruju kod jedinice lokalne samouprave (npr. otpis komunalnog doprinosa).

**Poduzete mjere:** Ispitivanje je provedeno kod Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti na okolnost nedonošenja rješenja, te u odnosu na činjenicu da je HRVI stvarno neposredno ograničen i u ostvarivanju drugih prava, za koje je rješavanje pitanja prava na stambeno zbrinjavanje prethodno pitanje.

**Ishod slučaja:** Pučki pravobranitelj obaviješten je radnjama provedenim kod Ministarstva. Utvrđeno je da je I. D. vlasnik kuće u Starigradu površine 240 m<sup>2</sup>, a to neposredno utječe na ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje (napomena: osoba koja ima u vlasništvu stan ili kuću ne može ostvarivati ovo pravo). S obzirom da je u tijeku postupak interventnog izvida, odluka o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje će se donijeti nakon dovršenja toga postupka.

**Napomena:** pučki pravobranitelj i dalje prati slučaj, te postupak ispitivanja nije konačno dovršen.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-16-04-1007/10): P. H., HRVI iz V. pritužio se na rad Općinskog vijeća i Načelnika Općine V., radi pričinjene povrede prava iz članka 40. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji ("Narodne novine", br. 174/04 i 92/05). Iz razloga neispunjavanja uvjeta prebivališta na području općine V. u vrijeme stradavanja prema Zakonu iz 2001. godine odbijen je sa zahtjevom za komunalno opremanje građevinskog zemljišta na kojem je u skladu s građevinskom dozvolom sagradio obiteljsku kuću.

Osim podataka o povredi prava zajamčenog ovim Zakonom, pritužba sadrži i podatke koji upućuju da Općina V., iako je kao jedinica lokalne samouprave dužna hrvatskim ratnim vojnim invalidima iz Domovinskog rata omogućiti ostvarivanje prava na komunalno opremanje građevinskog zemljišta, pitanja ostvarivanja prava HRVI nije uopće uredila svojim aktima.

**Poduzete mjere:** Ministarstvu obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti predloženo je provesti postupak nadzora kod jedinice lokalne samouprave u odnosu na primjenu Zakona o pravima hrvatskih branitelja, ujedno i nadzor nad rješavanjem zahtjeva pritužitelja, radi zakonitog dovršenja postupka.

**Ishod slučaja:** Utvrđeno je da je P.H. pokrenuo upravni spor protiv rješenja o odbijanju zahtjeva za ostvarivanje prava na komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Stoga je ocijenjeno da u ovom trenutku ne postoje pravne osnove za provedbu postupka radi davanja prijedloga, preporuke ili upozorenja Općini V. za izmjenu tuženog rješenja.

**Napomena:** U odnosu na ispunjavanje uvjeta neprekidnog prebivališta na području općine iz čl. 39. st. 2. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji koji je stupio na snagu 1. siječnja 2005. godine, pritužitelju je dan savjet za ostvarivanje zatraženog prava prema kasnijem, a za njega povoljnijem Zakonu o pravima hrvatskih branitelja ("Narodne novine", broj 174/04).

## **Osobe lišene slobode**

Tijekom 2010. godine pučkom pravobranitelju podneseno je 217 pritužbi osoba lišenih slobode, što je gotovo jednak broj kao i u 2009. godini, kada je podneseno 213 pritužbi. Ukoliko se broju pritužbi podnesenih tijekom 2010. godine pribroje pritužbe podnesene tijekom prethodnih godina tada ukupni broj predmeta osoba lišenih slobode, na kojima je pučki pravobranitelj radio tijekom 2010. godine, iznosi 249. No, potrebno je naglasiti da navedeni podaci prikazuju broj pritužitelja koji su se obraćali pučkom pravobranitelju, a ne broj pritužbi. Naime, nerijetko se događa da jedan pritužitelj jednom pritužbom obuhvati više razloga (npr. povreda prava na uvjete smještaja, zdravstvenu zaštitu, postupanje suca izvršenja itd.), ili se isti pritužitelj tijekom iste kalendarske godine nekoliko puta obraća pučkom pravobranitelju s različitim pritužbama te se tada, u pravilu, ne otvara novi predmet. S obzirom na navedeno, sačinjena je analiza pritužbi osoba lišenih slobode na kojima je pučki pravobranitelj radio tijekom 2010. godine, a dobiveni podaci bit će prikazani u nastavku.

Tijekom 2010. godine, pučki je pravobranitelj pregledao zatvore u Sisku, Rijeci, Puli i Karlovcu te kaznionice u Glini i Lepoglavi, u kojima je utvrđeno da je prenapučenost, koja je glavni generator ugrožavanja ili povreda prava osoba lišenih

slobode, u daljnjem porastu. O tome svjedoče najnoviji podaci sukladno kojima se u zatvorskom sustavu trenutno nalazi oko 5 300 osoba. Iz službenih podataka Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav proizlazi da je na dan 31. prosinca 2010. godine u zatvorskom sustavu bilo 5 212 osoba. Uzme li se u obzir činjenica da je smještajni kapacitet zatvorskog sustava 3 351 osoba, tada je lako zaključiti da je ukupna napučenost zatvorskog sustava viša od 155%. Stoga, sve što je o negativnom utjecaju prenapučenosti na uvjete u zatvorskom sustavu rečeno u prethodnim izvješćima pučkog pravobranitelja, vrijedi i za 2010. godinu. S obzirom na prethodno navedeno, osnovne primjedbe istaknute u prošlogodišnjem izvješću i nadalje su aktualne.

Međutim, kako bi se stekla stvarna slika napučenosti potrebno je imati na umu da se 4.235 osoba (odnosno 81% svih osoba u zatvorskom sustavu) nalazi u zatvorenim uvjetima čiji je ukupni zakonski kapacitet 2.495. Dakle, napučenost zatvorenih uvjeta iznosi 170%. U poluotvorenim uvjetima nalazi se 718 osoba (ili 14% svih osoba u zatvorskom sustavu), a zakonski kapacitet je 625. Dakle, napučenost poluotvorenih uvjeta je 114%. U otvorenim uvjetima nalazi se 259 osoba (odnosno 5% svih osoba u zatvorskom sustavu), a zakonski kapacitet je 231. Dakle, napučenost otvorenih uvjeta iznosi 112%. U svjetlu ovih podataka potrebno je naglasiti da novi objekt Kaznionice u Glini, još uvijek nije otvoren iako se u Akcijskom planu za unaprjeđenje zatvorskog sustava iz siječnja 2009. godine kao datum završetka izgradnje navodi 2009. godina. Jednako tako, još nije započeta izgradnja objekta u Zatvoru u Zagrebu iako su od odluke Ustavnog suda (U-III/4182/2008), kojom se nalaže prilagodba kapaciteta Zatvora u Zagrebu u roku od pet godina, protekle gotovo dvije godine. Imajući na umu brojne organizacijske, sigurnosne te druge poteškoće koje uzrokuje prenapučenost zatvorskog sustava, iznenađuje stav iznesen u rješenju Županijskog suda u B. koji je u drugostupanjskom postupku, postupajući po žalbi na odluku suca izvršenja, naveo da  $4m^2$  i  $10m^3$ , predstavljaju samo preporučljivi minimalni standard koji može biti ograničen. No, potrebno je naglasiti da otvaranje novog objekta Kaznionice u Glini neće bitno umanjiti prenapučenost zatvorskog sustava. Naime, uzme li se u obzir da je kapacitet novog objekta 420 osoba, a da je u zatvorskom sustavu na dan 31. prosinca 2010. godine 409 osoba više u odnosu na 31. prosinca 2009. godine,

Iako je zaključiti da ćemo se vratiti, što se tiče napučenosti godinu dana unatrag, kada situacija nije bila nimalo dobra.

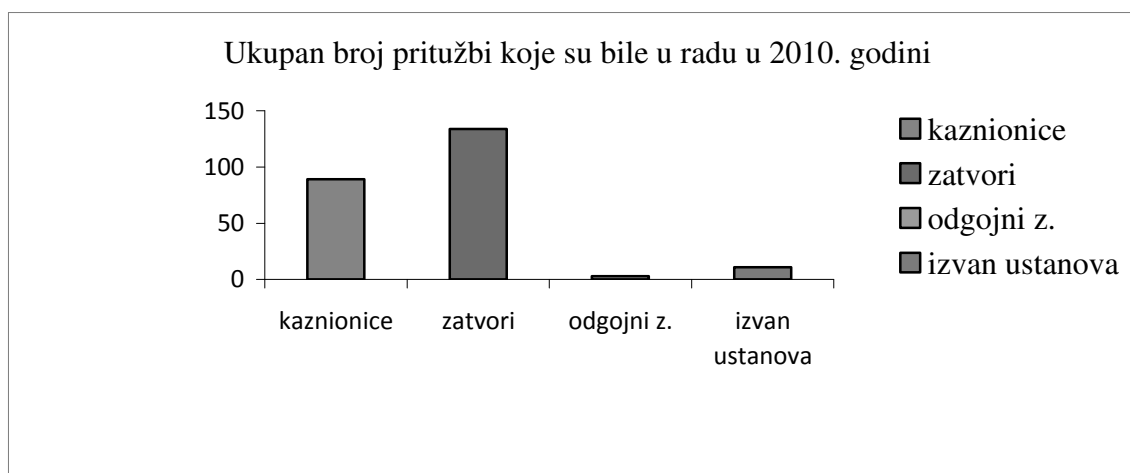
Iz prikaza smještajnih kapaciteta i popunjenosti kaznionica i zatvora (na dan 31. prosinca 2010. godine) dobivenih od Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav proizlazi da;

- prenapučenost zatvorskog sustava iznosi 155%
- prenapučenost kaznionica iznosi 125%
- prenapučenost zatvora iznosi 187%
- prenapučenost zatvorenih uvjeta (kaznionica i zatvora) 169%
- prenapučenost poluotvorenih uvjeta (kaznionica i zatvora) 115%
- prenapučenost otvorenih uvjeta (kaznionica i zatvora) 112%

Od ukupno 249 predmeta koji se odnose na osobe lišene slobode na kojima je pučki pravobranitelj radio tijekom 2010. godine, bilo je ukupno 237 pritužbi. Dvanaest predmeta odnosilo se na načelna pitanja (npr. mišljenja na tekstove zakona ili pravilnika, dostava podataka Ustavnom sudu, izvješća o pregledima ustanova u kojima se nalaze osobe kojima je oduzeta sloboda itd.).

Iz analize pritužbi proizlazi da se najveći dio pritužitelja nalazio u zatvorima (neovisno radi li se o zatvorenicima, pritvorenicima, zatvorenicima kojima je određen istražni zatvor, kažnjenicima). Slika 1. prikazuje ukupan broj pritužbi, koje su bile u radu tijekom 2010. godine, obzirom na vrstu ustanove u kojoj se nalazio pritužitelj.

**Slika 1.** Pritužbe s obzirom na vrstu ustanove u kojoj se pritužitelj nalazio:



Slika 1. prikazuje sljedeće podatke: od ukupnog broja pritužbi (237) njih 89 odnosno 37% podneseno je iz kaznionica, 134 odnosno 57% iz zatvora, 3 odnosno 1% iz odgojnih zavoda, dok su 11 pritužbi odnosno 5% podnijele osobe koje se ne nalaze u zatvorskom sustavu. Takvi su podaci očekivani uzme li se u obzir podatak dobiven analizom zakonskih kapaciteta i napučenosti u zatvora. Naime, u zatvorima se nalazi 3.078 zatvorenika, a kapacitet je 1.647. Dakle napučenost zatvora iznosi čak 187%.

Kako bi se dobila cjelovita slika pritužbi analizirani su svi razlozi navedeni u pritužbama koje su bile u radu tijekom 2010. godine. U Tablici br. 1. navode se razlozi istaknuti u podnesenim pritužbama i vrsta ustanove iz koje je pritužba podnesena.

**Tablica 1.** Razlozi podnošenja pritužbe i vrsta ustanove

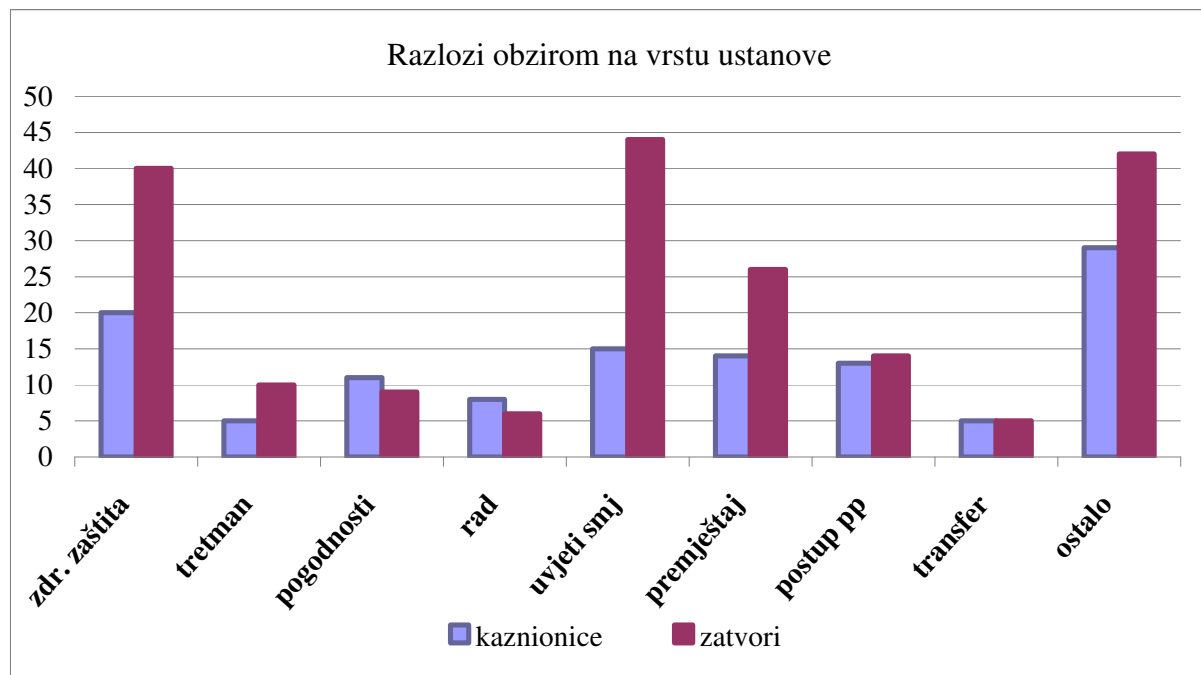
| razlog           | kaznionice | zatvori | odgojni z. | izvan ust. | ukupno |
|------------------|------------|---------|------------|------------|--------|
| zdr. zaštita     | 20         | 40      | -          | -          | 60     |
| tretman          | 5          | 10      | 2          | -          | 17     |
| pogodnosti       | 11         | 9       | -          | 2          | 22     |
| rad              | 8          | 6       | -          | -          | 14     |
| uvjeti smješt.   | 15         | 44      | 1          | -          | 60     |
| premještaj       | 14         | 26      | -          | 1          | 41     |
| postupanje<br>pp | 13         | 14      | -          | 1          | 28     |
| transfer         | 5          | 5       | -          | 3          | 13     |
| ostalo           | 29         | 42      | 1          | 4          | 76     |
| ukupno           | 120        | 196     | 4          | 11         | 331    |

Kako slijedi iz navedenih podataka, najviše pritužbi odnosilo se na uvjete smještaja (18%) i zdravstvenu zaštitu (18%). U 12% pritužbi zatražena je intervencija pučkog pravobranitelja radi premještaja u drugu ustanovu u zatvorskom sustavu (bilo da se radi o

premještanju u ustanovu s istim uvjetima izdržavanja kazne zatvora, ustanovu s blažim uvjetima izdržavanja ili ustanovu bliže mjestu prebivališta itd.). Radi postupanja službenika odjela osiguranja podneseno je 28 pritužbi (8,5%), radi pogodnosti 22 (7%), a 17 (5%) radi postupanja odjela tretmana. Iako je tijekom posjeta ustanovama u zatvorskom sustavu gotovo najviše usmenih pritužbi zbog nemogućnosti rada, tijekom 2010. godine ugrožavanje ili povreda tog prava, propisanog čl. 14. st. 1. t. 4. Zakona o izvršavanju kazne zatvora, navodi se u samo 14 pritužbi (4%). Pod nazivom „ostalo“ nalaze se pritužbe koje se odnose npr. na uvjetni otpust, suce izvršenja, obrazovanje, pomilovanje, izvanredne izlaske, testiranje na opojna sredstva, boravak na svježem zraku itd.

Razlozi navedeni u pritužbama analizirani su i u odnosu na vrstu ustanova u kojoj se pritužitelj nalazi (slika br. 2.). Analizom je utvrđeno da nema značajnijih odstupanja, ovisno o vrsti ustanove, kada se radi o pogodnostima, radu, postupanju pravosudne policije i transferu. No, uočena su odstupanja kada se radi o zdravstvenoj zaštiti, tretmanu i premještanju. Najveća odstupanja zamijećena su kod pritužbi koje se odnose na uvjete smještaja. Uvažavajući činjenicu da kaznionice imaju više sadržaja i mogućnosti organizacije svakodnevnog života te da je prenapučenost nešto manja, ovaj podatak je logičan. Potrebno je naglasiti da uprave zatvora, koliko god je to u njihovoj moći, postupaju sukladno preporukama pučkog pravobranitelja koje se odnose na poboljšanja uvjeta smještaja (npr. nakon pregleda Zatvor u Karlovcu preuređena je prostorija za posjete, u Zatvoru u Sisku obojane su podrumске sobe i otvorena su vrata u predsoblje soba 15 i 23 kako bi bilo više zraka i svjetla). No, u nekim slučajevima prenapučenost zatvora ne dopušta ikakva bitna poboljšanja (npr. nemogućnost razmještaja zatvorenika iz podrumске prostorije u Zatvoru u Rijeci).

**Slika 2.** Grafički prikaz odnosa razloga navedenih u pritužbama s obzirom nalazi li se pritužitelj u kaznionici ili zatvoru:



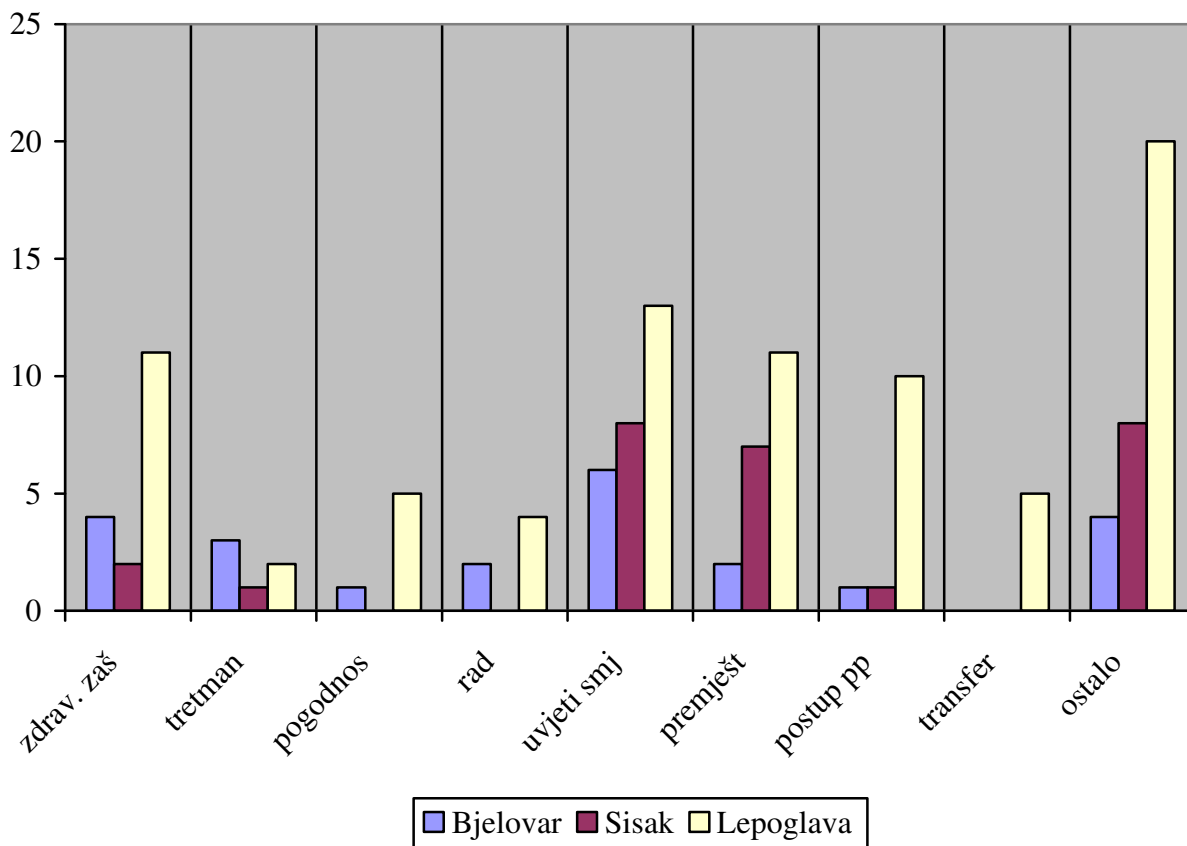
Izrađena je i analiza pritužbi po zatvorima odnosno kaznionicama gdje su smješteni pritužitelji, pri čemu su uzeti u obzir i zakonski kapaciteti u zatvorenim uvjetima te ukupan broj osoba koje se u njima nalaze. Utvrđeno je da je najviše pritužbi podneseno iz Zatvora u Bjelovaru, Zatvora u Sisku i iz Kaznionice u Lepoglavi. Ne iznenađuje veći broj pritužbi iz Kaznionice u Lepoglavi u odnosu na druge kaznionice, jer je u ovoj kaznionici smješten najveći broj zatvorenika te je najveća prenapučenost u zatvorenim uvjetima (177%). U Zatvoru u Bjelovaru prenapučenost je 238%, a u Zatvoru u Sisku iznosi 213%. Usporedimo li brojčane pokazatelje razloga pritužbi po pojedinim područjima, uzimajući u obzir broj zatvorenika smješten u pojedinu ustanovu, Kaznionica u Lepoglavi odskaače jedino po broju pritužbi na postupanje pravosudne policije (transfer nije uzet u obzir jer ne ovisi o postupanju službenika penalnih ustanova), dok kod svih ostalih područja, osim pogodnosti, zamjećujemo razmjerno veći broj pritužbi osoba lišenih slobode smještenih u zatvore u Bjelovaru i Sisku. Pri tome valja uzeti u obzir da je 10 pritužbi na postupanje pravosudne policije u Kaznionici u Lepoglavi, tijekom cijele 2010. godine, mali broj.

Manji broj pisanih pritužbi na postupanje pravosudne policije u zatvorima u Bjelovaru i Sisku podudara se s navodima zatvorenika tijekom pregleda zatvora, pri čemu za većinu pravosudnih policajaca navode da svojim ponašanjem pokušavaju na određeni način umanjiti učinke loših uvjeta smještaja te nedostatak sadržaja organiziranog provođenja slobodnog vremena.

**Tablica 2.** Prikaz razloga pritužbi osoba smještenih u Zatvoru u Bjelovaru, Zatvoru u Sisku i u Kaznionici u Lepoglavi:

| Zatvor/<br>kaznionica | zdrav.<br>zaštita | tretman | pogo-<br>dnosti | rad | uvjeti<br>smješt. | premje-<br>štaj | postupa-<br>nje pp | transfer | ostalo |
|-----------------------|-------------------|---------|-----------------|-----|-------------------|-----------------|--------------------|----------|--------|
| Bjelovar              | 4                 | 3       | 1               | 2   | 6                 | 2               | 1                  | -        | 4      |
| Sisak                 | 2                 | 1       | -               | -   | 8                 | 7               | 1                  | -        | 8      |
| Lepoglava             | 11                | 2       | 5               | 4   | 13                | 11              | 10                 | 5        | 20     |

**Slika 3.** Grafički prikaz odnosa razloga navedenih u pritužbama s obzirom na ustanovu u kojoj se nalaze pritužitelji (Zatvor u Bjelovaru, Zatvor u Sisku, Kaznionica u Lepoglavi)



Tijekom rada na pritužbama osoba lišenih slobode uočen je trend da kada pučki pravobranitelj zatraži, u vezi s pojedinom pritužbom zatvorenika, očitovanje zatvora ili kaznionice, u pravilu odgovori u većem dijelu sadrže podatke iz sudske presude koja se izvršava (ponekad, uz detaljan opis kaznenog djela, sadrži i osobne podatke žrtava), a izvješće se tek vrlo kratko i nedostatno odnosi na upit pučkog pravobranitelja. Ponekad se u očitovanjima navode i izvješća stručnog tima Odjela za dijagnostiku i programiranje, iako se traženje očitovanja pučkog pravobranitelja odnosilo na, primjerice, pritužbu zatvorenika u vezi s pružanjem zdravstvene zaštite u kaznionici (npr. predugo čekanje na odlazak stomatologu). U pojedinačnim razgovorima upraviteljima je skrenuta pozornost na potrebu zaštite privatnih podataka žrtve te potrebu da se odgovor odnosi na upit pučkog pravobranitelja, uz eventualnu dostavu podataka za koje ocjenjuju da su važni kod zauzimanja stajališta u ispitnom postupku koji je pokrenuo pučki pravobranitelj.

Iz pritužbi zatvorenika proizlazi i da je neriješeno pitanje izobrazbe zatvorenika stranih državljana. Glavna svrha izvršavanja kazne zatvora je osposobljavanje zatvorenika za život na slobodi u skladu sa zakonom i društvenim pravilima te je za mnoge zatvorenike izobrazba važan dio njihovog pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora. Kako se izobrazba organizira u skladu s općim propisima, nije riješeno osnovno obrazovanje i strukovna izobrazba zatvorenika stranih državljana, a koji nisu državljanici država članica EU.

Nakon izvršenih pregleda uvjeta smještaja u kaznionicama i zatvorima pučki je pravobranitelj utvrdio da u cijelom zatvorskom sustavu ne postoje odgovarajući uvjeti za smještaj i izdržavanje kazne zatvora osoba s tjelesnim invaliditetom koja za kretanje trebaju invalidska kolica. Nužno je, temeljem međunarodno preuzetih obveza Republike Hrvatske, a sukladno članku 14. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom žurno osigurati razumnu prilagodbu prostornih uvjeta za smještaj osoba s invaliditetom. U suprotnom boravak u zatvorskom sustavu za osobe s tom vrstom invaliditeta mogao bi predstavljati kršenje čl. 3. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Pri tome posebno valja imati na umu odluku Ustavnog suda U-III/64744/2009 kojom se, između ostalog, nalaže Vladi Republike Hrvatske da u primjerenom roku, ne

duljem od tri godine, omogućiti nesmetano kretanje zatvorenika s posebnim potrebama po Zatorskoj bolnici u Zagrebu.

Kvaliteta zdravstvene zaštite koja se osigurava u zatvorskom sustavu je uz uvjete smještaja najčešći razlog pritužbi osoba lišenih slobode. Ponekad sami liječnici, u svojim očitovanjima, koja se vrlo često prilažu očitovanjima zatvora i kaznionica na upite pučkog pravobranitelja, predlažu da se provede zdravstveno- inspekcijski nadzor nad njihovim radom. U skladu s člankom 18. st. 7. Zakona o izvršavanju kazne zatvora te članka 171. Zakona o zdravstvenoj zaštiti nadzor nad pružanjem zdravstvene zaštite zatvorenicima obavlja ministarstvo nadležno za poslove zdravstvene zaštite. Tijekom veljače i travnja 2010. godine u 4 penalne ustanove proveden je zdravstveno-inspekcijski nadzor nad provođenjem zdravstvene zaštite (od 23 ustanova unutar zatvorskog sustava). Uzimajući u obzir utvrđeno tijekom pregleda zatvora i kaznionica (u većini penalnih ustanova nismo mogli dobiti podatke o zadnjem obavljenom nadzoru nad zdravstvenom zaštitom koja se pruža zatvorenicima jer ista nije bila niti obavljena) te veliki broj pritužbi (uključujući i usmene pritužbe tijekom pregleda penalnih ustanova) pučki je pravobranitelj mišljenja da je neophodno potrebno žurno provesti zdravstveno-inspekcijski nadzor u svim zatvorima, kaznionicama i odgojnim zavodima. Pri tome posebno treba uzeti u obzir i odluku Ustavnog suda u predmetu U-III/64744/2009, kojom se, između ostalog, nalaže Vladi Republike Hrvatske da uspostavi i djelotvorno provodi nadzor nad kvalitetom zdravstvene zaštite u cijelom zatvorskom sustavu.

Tijekom pregleda ustanova uočena je neujednačenost u postupanju prema zatvorenicima. Takva situacija zbunjuje zatvorenike budući da im nisu jasni razlozi pojedinih zabrana. Tako je npr. tijekom pregleda Kaznionice u Glini pučki pravobranitelj zaprimio veći broj usmenih pritužbi zbog nemogućnosti primanja već rabljene obuće, iako su tijekom izdržavanja kazne zatvora u drugim ustanovama mogli primiti nošenu obuću. Ova neujednačenost poglavito se odnosi na posjedovanje dopuštenih stvari. Obzirom na uočeno pučki pravobranitelj smatra da je nužno ujednačiti postupanje u cijelom zatvorskom sustavu.

Nadalje, jedan dio pritužbi pučkom pravobranitelju odnosi se na ostvarivanje

zdravstvene zaštite zdravstveno osiguranih zatvorenika. Naime, nije ujednačeno postupanje unutar cijelog zatvorskog sustava odnosno svi zatvori i kaznionice ne postupaju, iz objektivnih ili subjektivnih razloga, u skladu s prijedlogom Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, a s kojim se složio Središnji ured Uprave za zatvorski sustav i u tom smislu izdao uputu. Sukladno uputi, zatvorenici koji imaju status zdravstveno osigurane osobe, primarnu zdravstvenu zaštitu ostvaruju kod liječnika kojeg je zatvor odnosno kaznionica označila, koji će od HZZO-a primati financijska sredstva (glavarinu) za konkretnog zdravstveno osiguranog zatvorenika za vrijeme njegovog boravka u tom zatvoru odnosno kaznionici. Zbog toga zatvori i kaznionice trebaju dnevno dostavljati područnom uredu promjene u odnosu na zdravstveno osigurane zatvorenike. Zatvorenici koji kaznu zatvora izdržavaju u mjestu prebivališta ostaju kod svog obiteljskog liječnika. U uputi se primjena ne vezuje uz dužinu boravka zatvorenika u penalnoj ustanovi (neki upravitelji opravdavaju nepostupanje po uputi činjenicom da kod njih većina zatvorenika borave pretežno do godinu dana te im je jednostavnije da zdravstvenu zaštitu svi zatvorenici ostvaruju preko zatvorskog liječnika). Zatvorenici koji su premješteni u drugu penalnu ustanovu, u kojoj zatiču drugačije postupanje, sumnjaju na zloupotrebu njihovog zdravstvenog osiguranja te se bespotrebno stvaraju tenzije i nepovjerenje. Ujedno i nepostupanje po uputi dovodi i do nepotrebnog plaćanja troškova zdravstvene zaštite već zdravstveno osiguranih zatvorenika te se ionako nedostatna sredstva namijenjena zdravstvenoj zaštiti osoba lišenih slobode bespotrebno umanjuju. Zamijećeno je, primjerice, da se zbog nedostatka sredstava ponekad duže čeka na izradu stomatoloških proteza, iako postoji mišljenje stomatologa o potrebi osiguranja iste. Stoga je nužno da Središnji ured Uprave za zatvorski sustav ujednači postupanje unutar cijelog zatvorskog sustava.

Tijekom pregleda ustanova velik broj zatvorenika, naročito u Kaznionici u Lepoglavi, Zatvoru u Bjelovaru i Zatvoru u Sisku, u razgovoru se pritužio na postupanje sudaca izvršenja. Pritom se misli na neodgovaranje na podnesene zahtjeve za sudsku zaštitu te neredovite obilaskе, u koje bi sudac izvršenja sukladno čl. 47. Zakona o izvršavanju kazne zatvora trebao ići najmanje jednom godišnje. Opravdano je vjerovati da

je zakonodavac imao na umu da sudac izvršenja, najmanje jednom godišnje, obide svakog zatvorenika, razgovara s njima i upućuje ih u njihova prava. Ovaj problem naročito su istakli zatvorenici u Kaznionici u Lepoglavi, dok u zatvorima nije bilo navedenih primjedbi. Uvažavajući zakonske nadležnosti pučkog pravobranitelja, ukoliko zatvorenik podnese pisanu pritužbu radi neodgovaranja suca izvršenja, traži se izvješće Ministarstva pravosuđa.

Jednako kao i prošlih godina, pučki pravobranitelj suradnju s Upravom za zatvorski sustav ocjenjuje pozitivnom.

**Primjeri:**

**(1) Opis slučaja:** (P.P.-21-08-307/10): Tijekom obilaska Kaznionice u L. u svibnju 2010. godine pučkom se pravobranitelju pritužio zatvorenik Z.H. Pritužitelj navodi da je u dva navrata 2009. godine (u listopadu i u prosincu), nadležnom sucu izvršenja podnio zahtjev za sudsku zaštitu ali da niti nakon više od pola godine nije dobio odgovor.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj u svibnju 2010. godine zatražio je od Ministarstva pravosuđa da sukladno čl. 61., čl. 62. i čl. 67. Zakona o sudovima) ispita navode pritužitelja te da o utvrđenom dostavi izvješće. U rujnu 2010. godine Ministarstvo pravosuđa dostavilo je izvješće koje je sadržavalo podatke o postupanju nadležnog županijskog suda po prijašnjim predstavkama pritužitelja, no ne i podatke o zahtjevima za sudsku zaštitu podnesenima u listopadu i prosincu 2009. godine, stoga je pučki je pravobranitelj u listopadu 2010. godine zatražio Ministarstvo pravosuđa dopunu izvješća.

**Ishod slučaja:** U veljači 2011. godine pučki pravobranitelj zaprimio je presliku dopisa kojim Ministarstvo pravosuđa u siječnju 2011. godine traži nadležni županijski sud ponovnu dostavu podataka. Dakle, niti devet mjeseci od traženja pučkom pravobranitelju nisu dostavljeni traženi podaci. Predmet je u radu.

**(2) Opis slučaja:** (P.P.-21-01-1188/10): Pučkom se pravobranitelju u ožujku 2010. godine pritužio zatvorenik R. H., koji se nalazio na izdržavanju kazne zatvora u Zatvoru u B. U svojoj se pritužbi, između ostalog, žalio na kvalitetu liječenja i zdravstvene zaštite koja mu se pruža kao zatvoreniku oboljelom od astme i posttraumatskog stresnog

poremećaja (primjerice, ne želi piti lijekove koje mu liječnik propisuje za PTSP, već želi biti uključen u skupni rad i biti radno angažiran, što mu je onemogućeno u ovom zatvoru). U istoj pritužbi molio je i pomoć pučkog pravobranitelja u sudskom postupku za objedinjavanje kazne.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj u ožujku 2010. godine tražio od Zatvora očitovanje o navodima iz izvješća (primjerice, provodi li se liječenje zatvorenika oboljelih od PTSP-a sukladno smjernicama Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi iz 2001.; koliko je puta, za vrijeme boravka u Zatvoru u B., zatvorenik bio kod psihijatra na tretmanu; je li zatvorenik do sada, za vrijeme izdržavanja kazne, pohađao grupu za potporu oboljelih od PTSP-a; postoji li mogućnost radnog angažmana zatvorenika; je li zatvorenik tražio stomatološke usluge; koliko je puta do sada, od premještaja zatvorenika u Zatvor u B., službenik tretmana razgovarao sa zatvorenikom). Nakon zaprimanja izvješća zatvora (zatvor je odgovorio da nema mogućnosti radnog angažiranja zbog ograničenog broja radnih mjesta za zatvorenike te sukoba pritužitelja sa zaposlenicom u zatvoru dok je prethodno bio radno angažiran; zatvorenik nije bio uključen u posebne tretmanske programe jer zatvor nema mogućnosti za organiziranje istih; odbio je uzimanje lijekova te više ne ide kod psihijatra), pučki je pravobranitelj tražio pojašnjenje s obzirom na preporuke psihijatra o potrebi radnog angažiranja pritužitelja (pritužitelj je izrazito motiviran za radni angažman, a i isto je sastavni dio njegovog pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora). Kako u Zatvoru nije bilo mogućnosti za organiziranje odgovarajućeg tretmana pritužitelja (tretman PTSP-a ne može biti ograničen na propisivanje lijekova), upravitelj je predložio premještaj u Kaznionicu u L., gdje će moći raditi, bit će uključen u posebni tretmanski program te će biti bliže svojoj zaručnici.

**Ishod slučaja:** U dijelu pritužbe koji se odnosi na sudski postupak objedinjavanja kazne pritužitelj je obaviješten da je postupak u nadležnosti suda. Kako je sudska vlast neovisna, pučki pravobranitelj nema ovlasti preispitivati odluke suda i utjecati na sudski postupak.

Pritužitelj je u svibnju 2010. godine premješten u Kaznionicu u L., gdje postoje mogućnosti za provođenje njegovog pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora.

Upravitelj Zatvora u B. tražio je od Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav zapošljavanje stručnog suradnika za tretman. Predmet je uspješno okončan.

## **Osobe s duševnim smetnjama (smještaj u psihijatrijsku i drugu ustanovu)**

U 2010. godini pučki je pravobranitelj i nadalje zaprimao pritužbe koje su se odnosile na prisilnu hospitalizaciju ili na hospitalizaciju bez pristanka (pritužitelji su bile osobe s duševnim smetnjama).

Sukladno svojoj obvezi da najmanje jednom u dvije godine pregleda ustanove kojima se ograničava sloboda kretanja, pučki je pravobranitelj u 2010. godini pregledao Kliniku za psihijatriju KBC-a Rijeka, Centar za rehabilitaciju Rijeka, Psihijatrijsku bolnicu Rab te Centar za rehabilitaciju Stančić u Dugom Selu.

Tijekom pregleda psihijatrijskih ustanova pučki je pravobranitelj razgovarao s predstojnikom Klinike i s ravnateljicom Bolnice, s pojedinim zdravstvenim radnicima te s pojedinim pacijentima na pregledanim odjelima. Svi su pregledani odjeli bili uredni i čisti, razvidna je težnja zaposlenih da prostor u kojem borave pacijenti učine što ugodnijim, pozitivnim terapijskim okruženjem. Posebice je to razvidno u Psihijatrijskoj bolnici Rab, gdje sam boravak u novouređenim odjelima na pacijente djeluje poticajno i podržavajuće u terapijskom procesu. Zaposlenici Bolnice ulažu velike napore u povećanje broja terapijskih aktivnosti, u koje se mogu uključiti pacijenti u svrhu provedbe svojeg pojedinačnog tretmanskog plana te se liječenje ne bazira pretežito na farmakoterapiji. Nitko od pacijenata se nije žalio na probleme u odnosu s drugim pacijentima, a nisu podnesene niti pritužbe na postupanje liječnika. Na odjelu ženske rehabilitacije, u Psihijatrijskoj bolnici Rab, prema navodima zaposlenih, preko dana su sobe zaključane. Bolnica ima pod video nadzorom vanjski prostor bolnice (snima se unutarnji park) i hodnik na odjelu ovisnosti, o čemu postoje oznake. Kao jedan od najvećih problema uprava Bolnice ističe činjenicu da u startu dobivaju 20% manji proračun (jer imaju manje zaposlenih u odnosu na broj

pacijenata od ostalih bolnica). Stoga zaposlenici ulažu dodatne napore kako se nedostatak sredstava ne bi odrazio na kvalitetu zdravstvene zaštite koja se pruža pacijentima, no pitanje je koliko će to dugo još moći uspijevati.

Uzimajući u obzir zabrinutost Odbora za ljudska prava UN-a, izraženu u Zaključnim razmatranjima Odbora na drugo periodično izvješće Republike Hrvatske o primjeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, točka 12., zbog trenutnog korištenja zatvorenih kreveta za vezanje (cages/net beds) kao sredstva za svladavanje pacijenata koji su osobe s duševnim smetnjama, uključujući djecu, u ustanovama, pučki je pravobranitelj posebnu pozornost, tijekom pregleda ustanova, posvetio provjeri eventualnog postojanja sličnih kreveta. Pučki pravobranitelj tijekom dosadašnjih pregleda i posjeta psihijatrijskim i drugim ustanovama nije zatekao krevet „kavez“ niti ima saznanja da se takvi kreveti koriste u zdravstvenom sustavu i sustavu socijalne skrbi. Također, tijekom pregleda posebna pozornost posvećena je području primjene fizičke sile i sredstava fizičkog sputavanja u zaštiti osoba s duševnim smetnjama.

U Klinici za psihijatriju koriste jednu sobu kao sobu za izolaciju (posebno je opremljena). Osoba može biti zatvorena u toj sobi najduže nekoliko sati i pod stalnom je kontrolom zdravstvenih radnika.

I nadalje, tijekom razgovora sa zdravstvenim radnicima, ističe se nedostatak, na lokalnoj razini, odgovarajućih službi za zaštitu mentalnog zdravlja, koje bi svojim djelovanjem, između ostalog, smanjili institucionalizaciju osoba s duševnim smetnjama i olakšali im ostanak u vlastitim obiteljima. Sukladno članku 26. Zakona o zdravstvenoj zaštiti zdravstvena zaštita na primarnoj razini obuhvaća i zaštitu mentalnog zdravlja, a pruža se kroz djelatnost zdravstvene zaštite mentalnog zdravlja, prevencije i izvanbolničkog liječenja ovisnosti. Od Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi još u studenom 2009. godine zatražena je dostava podataka o tome što se sve poduzima na planu osnivanja službi za zaštitu mentalnog zdravlja na lokalnoj razini (primjerice, rokovi za osnivanje službi, jesu li osigurana sredstva u okviru državnog proračuna i slično). Do dana pisanja ovog izvješća, unatoč tri požurnice u 2010. godini, nisu dobiveni zatraženi podaci odnosno bilo kakav odgovor Ministarstva.

Kao što je u prethodnom izvješću za 2009. godinu naglašeno, prilikom pregleda Zatvorske bolnice u siječnju 2009. godine dobiveni su podaci da se u prosjeku čeka 4-5 mjeseci na odluku Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi o izboru ustanove u kojoj će se provoditi prisilni smještaj neubrojive osobe, iako je, sukladno čl. 45. st. 3. Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi dužno u roku od 3 dana donijeti navedenu odluku. Prema tada dobivenim podacima, ponekad rješenje o upućivanju neubrojive osobe u psihijatrijsku ustanovu dolazi dan ranije ili točno na dan isteka roka od 6 mjeseci na koji je određena prisilna hospitalizacija. Stajalište je pučkog pravobranitelja da je potrebno inzistirati na poštivanju zakonskog roka, kako bi se kapaciteti ionako prenapučene Zatvorske bolnice oslobodili za zatvorenike. Na taj bi se način osiguralo odgovarajuće provođenje sigurnosne mjere obveznog psihijatrijskog liječenja većeg broja zatvorenika, koji se iz cijele Hrvatske sukladno odredbama Zakona o izvršavanju kazne zatvora upućuju u Zatvorsku bolnicu. Time bi se osiguralo ostvarivanje prava na odgovarajuću zaštitu zdravlja.

U povodu prethodno navedenog, od nadležnog je ministarstva nekoliko puta zatraženo očitovanje o razlozima ne pridržavanja zakonskog roka. Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi nije odgovorilo na ponovno ukazivanje na navedeni problem (traženje iz 2009. godine) unatoč dvije požurnice. Napominjemo da je prema podacima dobivenim od Zatvorske bolnice u vrijeme pisanja ovoga izvješća, rok u kojem Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi donosi odluku o izboru psihijatrijske ustanove puno kraći (desetak dana) te da sada poteškoću predstavlja prespora dostavljanje pravomoćne odluke suda Ministarstvu. Tim više začuđuje neodgovaranje Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi na upit pučkog pravobranitelja.

Tijekom pregleda ustanova socijalne skrbi pučki je pravobranitelj razgovarao i s pojedinim korisnicima. Najviše zadovoljstva smještajem korisnici su izražavali u smještajnim jedinicama koje su obuhvaćale spavaću sobu s manjim brojem kreveta (2-3), dnevni boravak i čajnu kuhinju. U razgovoru s ravnateljem Centra za rehabilitaciju Stančić i stručnim radnicima, pučki je pravobranitelj dobio informacije o planovima za daljnji razvoj ustanove u smislu organiziranja jedinica za samostalno življenje korisnika (za one

korisnike za koje je to moguće), za koje bi ustanova osigurala svakodnevnu potrebnu potporu.

U 2009. godini pučki je pravobranitelj pregledao Psihijatrijsku bolnicu Lopača. Tijekom pregleda utvrdio je da je Bolnica, sukladno zakonu, sklopila ugovor s Ministarstvom zdravstva i socijalne skrbi, za pružanje usluga skrbi izvan vlastite obitelji za 20 korisnika (obavljanje djelatnosti socijalne skrbi). Kako je pri pregledu bilo utvrđeno da se usluge koje se pružaju korisnicima socijalne skrbi ne razlikuju od usluga koje se pružaju pacijentima, dobiven je dojam da su 20 korisnika, kojima bi se trebala pružati skrb izvan vlastite obitelji sukladno propisima koji uređuju djelatnost socijalne skrbi, rješenjem centra za socijalnu skrb smješteni de facto u bolnicu u kojoj su hospitalizirani godinama (primjerice, neki preko 8 godina), što pučki pravobranitelj ocjenjuje neprihvatljivim. U 2010. godini traženo je nekoliko očitovanja od Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, ali do dana pisanja izvješća nismo zaprimili odgovor na postavljena pitanja (zaprimljena je usmena isprika za kašnjenje dopisa, jer se čeka očitovanje s terena). Napominjemo da Uprava socijalne skrbi Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, u pravilu, promptno dostavlja odgovore na upite pučkog pravobranitelja. U 2011. godini pučki će pravobranitelj posebnu pozornost posvetiti ovom problemu.

Tijekom 2011. godine pučki će pravobranitelj povećati broj pregleda ove vrste ustanova.

## **Postupanje policijskih službenika**

Tijekom 2010. godine pučki je pravobranitelj, postupajući po zaprimljenim pritužbama građana ili temeljem saznanja dobivenih putem medija, pokrenuo 47 ispitnih postupaka iz područja postupanja policijskih službenika u primjeni policijskih ovlasti što u odnosu na prethodnu 2009. godinu, kada je pokrenut 41 ispitni postupak, predstavlja blagi porast. Pritužbe se većinom odnose na način postupanja policijskih službenika prilikom obavljanja policijskih poslova i primjene policijskih ovlasti koji su suprotni čl. 14. st. 2.

Zakona o policijskim poslovima i ovlastima (dužnost poštivanja dostojanstva ugleda i časti svake osobe, kao i druga temeljna prava i slobode čovjeka). U odnosu na prethodne godine manji je broj pritužbi na prekomjernu uporabu sredstava prisile. Kao i prethodnih godina, odgovori koji se u ispitnim postupcima dostavljaju pučkom pravobranitelju nerijetko su formalni te sadrže općeniti stav o zakonitosti postupanja. Iz odgovora nije razvidno što je poduzeto u postupku ispitivanja pritužbe i na čemu se temelji stav o osnovanosti odnosno neosnovanosti pojedine pritužbe. Takvi formalni odgovori, naročito ukoliko dolaze iz Odjela za unutarnju kontrolu, izazivaju sumnju ne samo u objektivnost postupka već i u neovisnost Odjela za unutarnju kontrolu. Sumnju dodatno potvrđuju slučajevi u kojima Odjel za unutarnju kontrolu ne postupi prema traženju pučkog pravobranitelja, već predmet proslijedi npr. Ravnateljstvu policije na daljnje postupanje.

Imajući na umu upravo navedene nedostatke pučki je pravobranitelj u svojim godišnjim izvješćima Hrvatskom saboru u proteklih pet godina opetovano ukazivao na nužnost donošenja pravilnika kojim bi se normativno uredio postupak ispitivanja pritužbi podnesenih temeljem čl. 6. dosadašnjeg Zakona o policiji i nužnost sudjelovanja građana u postupcima ispitivanja. Jednako tako, pučki je pravobranitelj naglašavao potrebu uspostave civilnog nadzora nad radom policije te faktičnog i normativnog jačanja Odjela za unutarnju kontrolu. U svim prethodnim komunikacijama pučkog pravobranitelja i Ministarstva unutarnjih poslova kao osnovni razlog nemogućnosti uklanjanja ukazanih nedostataka navodila se manjkavost postojećeg Zakona o policiji. Stoga je pučki pravobranitelj, nakon objave nacrta Prijedloga Zakona o policiji, u čijem tekstu nisu bili otklonjeni navedeni nedostaci, Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije uputio primjedbe na tekst nacrta Prijedloga Zakona. Uvažavajući navedeno, pučki pravobranitelj pozitivnim ocjenjuje izmjene čl. 5. (u odnosu na nacrt Prijedloga Zakona) kojim je propisano da u postupku ispitivanja pritužbi sudjeluju i dva predstavnika javnosti. Iako će ovo rješenje, prema mišljenju pučkog pravobranitelja, doprinijeti transparentnosti rada policije i jačanju povjerenja građana u policiju, opravdano je upitati se, s obzirom na broj podnesenih pritužbi, hoće li povjerenstvo sastavljeno od tri člana biti u mogućnosti detaljno ispitati pritužbe građana koji su nezadovoljni odgovorom i postupkom provjere navoda ili će rad

povjerenstva biti ispunjavanje forme. Nadalje, pučki pravobranitelj smatra da je pravilnik o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama građana (iz čl. 5. st. 6. Zakona o policiji) nužno donijeti u najkraćem vremenskom razdoblju i time osigurati standardizaciju i objektivnost postupka.

Jednako tako, u najkraćem je vremenu potrebno donijeti pravilnik o načinu provođenja unutarnje kontrole i nadzora rada službenika i ustrojstvenih jedinica (iz čl. 7. st. 2. Zakona o policiji). Inzistiranje na žurnosti donošenja pravilnika proizlazi iz činjenice da je sukladno čl. 129. dosadašnjeg Zakona o policiji ministar bio dužan u roku od 6 mjeseci od dana stupanja Zakona na snagu donijeti propis o načinu obavljanja unutarnjeg nadzora i kontrolne djelatnosti. Međutim, tijekom 10 godina, koliko je Zakon bio na snazi navedeni pravilnik nije bio donesen. Ovaj podatak moguće je tumačiti kao stav ministarstva o ulozi Odjela za unutarnju kontrolu. Neovisno o pravilniku, pučki pravobranitelj smatra potrebnim naglasiti, da je uloga, nadležnost i neovisnost u radu Odjela za unutarnju kontrolu, čija je zadaća nadzor ne samo nad radom policijskih službenika, već svih djelatnika ministarstva unutarnjih poslova, trebala biti propisana zakonom.

Nadalje, istaknuto je da su razlozi zbog kojih se pristupilo izradi novog zakona: poboljšanje učinkovitosti i neovisnosti policije, uključujući i depolitizaciju te veći profesionalizam i specijalizaciju policijskih službenika. Želja za daljnjom depolitizacijom policijske službe te zakonska zabrana članstva u političkim strankama za djelatnike Ministarstva unutarnjih poslova, prema mišljenju pučkog pravobranitelja svakako je dobrodošao korak u pravome smjeru, no je li taj korak dovoljan? Pučki pravobranitelj podupire svako nastojanje u cilju daljnje depolitizacije policije, ali smatra kako se depolitizacija policije neće postići samom zakonskom zabranom članstva u političkim strankama. U tom je smislu zakonom trebalo jače naglasiti relativnu samostalnost i odvojenost profesionalne policijske službe i Ravnateljstva policije u odnosu na politički dio Ministarstva. Stoga se pozitivnim ocjenjuje propisivanje izbora glavnog ravnatelja policije putem javnog natječaja. No, imajući na umu da Zakon jasno propisuje uvjete i okolnosti imenovanja i razrješenja glavnog ravnatelja policije, pučki pravobranitelj smatra

da u odredbi kojom je propisano da glavnog ravnatelja imenuje i razrješuje Vlada Republike Hrvatske trebalo je izostaviti dio u kojem se navodi „na prijedlog ministra“. Predloženom bi se promjenom jasno odvojila profesionalna uloga glavnog ravnatelja od političke funkcije ministra unutarnjih poslova. Slijedom navedenog, pučki pravobranitelj smatra da je donošenjem novog Zakona o policiji samo djelomično iskorištena prilika za uklanjanje navedenih nedostataka i stvaranje uvjeta za daljnju profesionalizaciju policije i Ministarstva unutarnjih poslova.

Tijekom 2010. godine temeljem čl. 15. Zakona o pučkom pravobranitelju, sukladno kojem pučki pravobranitelj može u svako doba pregledati ustanove u kojima se ograničava sloboda kretanja pučki je pravobranitelj nenajavljeno posjetio prostorije za zadržavanje PU primorsko goranske (PP Rab, PP Delnice, PP Vrbovsko i PGP Rupa) te PP Ozalj. Pregledima je utvrđeno da prostorije pojedinih policijskih postaja ne odgovaraju preporukama Europskog odbora za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT). Tako se npr. prostorija za zadržavanje PGP Rupa (jednako kao i prostorije u kojima su smješteni policijski službenici), nalazi u metalnom kontejneru. Iako zadržane osobe u navedenoj prostoriji borave kratko vrijeme (prema tvrdnjama policijskih službenika najduže nekoliko sati), a u hodniku ispred prostorije je ugrađen klima uređaj, potrebno je sve službene prostorije PGP Rupa, uključujući prostoriju za zadržavanje, premjestiti iz kontejnera te osigurati primjerenije uvjete rada policijskim službenicima i uvjete smještaja zadržanih osoba. U ostalim pregledanim prostorijama za zadržavanje navedenih policijskih postaja nedostaje jedan ili više preporučenih uvjeta (najčešće se radi o nedostatku pitke vode), no prostorije su vrlo uredne i čiste. Tijekom pregleda u prostorijama nije bilo zadržanih osoba s izuzetkom zadržane majke s djetetom u PGP Rupa, koja nije imala primjedbe na postupanje i uvjete smještaja. Nakon obavljenih pregleda pučki je pravobranitelj o utvrđenom obavijestio Ministarstvo unutarnjih poslova. Iz dostavljenog izvješća Ravnateljstva policije proizlazi da su neki od uočenih nedostataka u međuvremenu uklonjeni (npr. nedostatak grijanja u PP Delnice), a da će rješavanje drugih nedostataka ovisi o financijskim mogućnostima.

## **Prostorno uređenje i graditeljstvo**

Iz područja prostornog uređenja tijekom 2010. godine zaprimljeno je 6 pritužbi. U istom razdoblju zaprimljene su 53 pritužbe iz područja graditeljstva, od kojih se 20 odnosilo na postupak ishoda akta kojim se odobrava građenje, a 33 na postupanje i rad građevinske inspekcije, uglavnom radi neizvršenja inspekcijskog rješenja. Osim pritužbi zaprimljenih u 2010. godini, iz područja nadležnosti građevinske inspekcije razmatrano je i 20 slučajeva bespravne gradnje za koje su se građani obratili pučkom pravobranitelju ranijih godina, a za koje postupak kod građevinske inspekcije još uvijek nije dovršen.

### ***Inspekcijski nadzor nad građenjem***

Građani pred pučkim pravobraniteljem traže zaštitu prava kada su nezadovoljni radom građevinske inspekcije zbog neprovođenja postupka prisilnog uklanjanja. Podnositelj pritužbe je u pravilu susjed ili drugi zainteresirani građanin koji smatra da su bespravnom gradnjom povrijeđena njegova prava. Iako se nezakonitom gradnjom najčešće upravo i čini povreda prava drugih, vlasnik nekretnine koja neposredno graniči s nekretninom na kojoj se izvodi nezakonita gradnja u pravilu ostaje u cijelosti nezaštićen, jer nije stranka u postupku građevinskog inspektora. Osim mogućnosti zaštite pred pučkim pravobraniteljem, zainteresirani ne raspolažu pravnim ili drugim redovnim sredstvom kojim bi svoja ugrožena ili povrijeđena prava mogli na valjani način brzo i uspješno zaštititi. Postupci uklanjanja bespravno sagrađenih objekata traju i po više godina.

Na zahtjev Odbora za prostorno uređenje i graditeljstvo Hrvatskog sabora, Ministarstvo je dostavilo Godišnje izvješće o radu građevinske i urbanističke inspekcije u 2009. godini, u kojemu su prvi puta javno objavljeni podaci o kriterijima za određivanje prioriteta na temelju kojih se određena gradnja uvrštava u plan Ministarstva za uklanjanje putem ugovornog izvođača.

Tek se na temelju podataka iz tog Izvješća saznalo da je Ministarstvo (za vlastite

potrebe) utvrdilo kriterije u određivanju prioriteta za izvršenje inspekcijskih rješenja.

Podaci Izvješća o radu građevinske i urbanističke inspekcije u 2009. godini potvrdilo je da se građani kao tražitelji izvršenja s pravom obraćaju pučkom pravobranitelju. Pritužbe zbog povrijeđenog prava na mirno uživanje vlasništva, povrede prava vlasništva ili pričinjene štete upravo se odnose na slučajeve III. skupine prioriteta, odnosno onu skupinu bespravnih građevina za koje je prekoračen rok od tri godine u kojem investitor nije izvršio rješenje niti je pokrenuo postupak tzv. legalizacije podnošenjem zahtjeva za ishođenje rješenja o izvedenom stanju (čl. 241. Zakona o prostornom uređenju i gradnji).

Međutim, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva ne provodi postupke izvršenja ni u rokovima koje je ono samo odredilo sukladno kriterijima prioriteta. Na traženje očitovanja o razlozima trajanja postupka, Ministarstvo u određenom broju predmeta ne odgovara u roku, pa je bilo potrebno uputiti više požurnica.

Prema Zakonu o općem upravnom postupku svaka fizička i pravna osoba radi zaštite svojih prava i pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku u kojem se postupa u upravnoj stvari.

Propisi o gradnji ne priznaju pravo na sudjelovanje u inspekcijskom postupku osobama koje prijavljuju bespravnu gradnju, pa i kada imaju pravni interes. U slučajevima kada ne dođe do uklanjanja bespravno sagrađenog objekta (i nakon više godina), oni nemaju na raspolaganju pravna sredstva kojima bi zaštitili svoje interese.

Prema okolnostima svakog pojedinačnog slučaja zainteresiranoj osobi mora biti omogućeno da i u inspekcijskom postupku može zaštititi svoja prava, najmanje na način da se osobi, koja za to ima pravni interes, omogući podnošenje zahtjeva kojim traži izvršenje inspekcijske mjere kada ta mjera nije izvršena na način i u roku kako je to utvrđeno inspekcijskim rješenjem.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-491/05): D.G. iz Z. obratio se pučkom pravobranitelju prvi puta 12. travnja 2005. godine, pritužbom radi povrede i ugrožavanja vlasništva nekretnine i

prava na mirno uživanje obiteljske kuće, njegovog jedinog doma. Zaštitu povrijeđenog prava zatražio je pred pučkim pravobraniteljem trinaest (13) godina nakon što je građevinski inspektor rješenjem utvrdio bespravnu gradnju na parceli na kojoj je pritužitelj suvlasnik s bespravnim investitorom. U pitanju je bespravna gradnja kojom je zbog povećanja gabarita stambenog objekta osim smetanja vlasništva uslijed izgradnje podruma ispod dubine temelja objekta pritužitelja vidljivo narušena i ugrožena stabilnost stambenog objekta pritužitelja.

**Poduzete mjere:** Građevinska inspekcija upozorena je da postupak traje nerazumno dugo. Ocjena da postupak prekomjerno dugo traje (ukupno devetnaest godina), donesena je na temelju podatka za rješenje građevinskog inspektora o uklanjanju (31. 08. 1992.), zaključak o dozvoli izvršenja rješenja o uklanjanju (11. 01. 1993.), rješenje Grada Z. kojim se utvrđuje da nema uvjeta za zadržavanje bespravno izvedene rekonstrukcije ( 12. 10. 1998.) i dokaza da je rješenje o odbijanju zahtjeva za zadržavanje objekta u prostoru postalo konačno i pravomoćno (22. 11. 1998.).

U konkretnom slučaju bespravna gradnja ne može ni biti legalizirana, jer investitor za to nema suglasnost suvlasnika parcele (pritužitelja). Navedena činjenica upućuje da je u pitanju bespravna gradnja za koju su ispunjeni svi uvjeti za provedbu postupka prisilnog uklanjanja.

**Ishod slučaja:** Na traženja pučkog pravobranitelja o dostavi podataka u odnosu na razloge zbog kojih inspekcijski postupak nije dovršen u postupku izvršenja (administrativnog izvršenja), do sada je Uredu pučkoga pravobranitelja dostavljeno jedno izvješće (3. lipnja 2005.) i jedna obavijest (13. siječnja 2006.). Nakon zaprimanja posljednje obavijesti još je deset (10) puta za ovaj slučaj od Uprave za inspekcijske poslove tražena dostava podataka s upozorenjima.

**Napomena:** Slučaj je izložen u Izvješću o radu pučkog pravobranitelja za 2008. godinu. Nakon sredine 2005. i početka 2006. godine, mada je još tada najavljena pravovremena obavijest, pučkom pravobranitelju nije dostavljen niti jedan zatražen podatak ili obavijest o radnjama poduzetim u povodu upozorenja pučkog pravobranitelja niti je od tada u ovom slučaju učinjena bilo koja inspekcijska radnja. Stanje na licu mjesta

nije izmijenjeno nego je štoviše za pritužitelja i pogoršano.

Pritužitelji su izloženi svakodnevnom različitom maltretiranju i povremenim prijetnjama od strane suvlasnika, bespravnog investitora. Iako je građevinska inspekcija javnopravno tijelo koje je ovlašteno izvršiti mjeru kojom podnositelj pritužbe može djelotvorno ostvariti zaštitu prava zaštićenih Ustavom i zakonom, zbog propuštanja građevinske inspekcije pritužitelj takvu zaštitu još uvijek nije postigao i ostvario.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-09-04-463/10): B. Š. iz Z. zatražio je zaštitu svojih prava zbog neizvršenja naredbe uklanjanja pomoćne građevine u naravi poslovnog prostora sukladno rješenju iz 2002. godine. Navodi da je izložen dugogodišnjem trpljenju nezakonitog postupanja investitora samo iz razloga jer građevinski inspektor osam godina propušta provesti postupak uklanjanja. Prije nego je zatražio zaštitu pred pučkim pravobraniteljem, više je puta podnosio zahtjev Ministarstvu. Umjesto očekivane obavijesti o roku u kojem će građevinski inspektor konačno provesti postupak za izvršenje akta koji je izdao, a koji izvršenik nije sam izvršio u skladu s pravomoćnom naredbom, prilikom posljednjeg požurivanja u prostorijama Uprave za inspekcijske poslove u prosincu 2009., pritužitelj je upućen da zaštitu svojih prava traži pred pučkim pravobraniteljem, a ne kod te Uprave.

**Poduzete mjere:** Od građevinske inspekcije zatražen je podatak o stanju stvari zajedno s očitovanjem na prigovor „šutnje“ i prigovor da je propušteno nastaviti započeto izvršenje. Upozoreno je da izvršenik ne samo što nije izvršio naredbu nego za to ni ne snosi bilo kakve posljedice.

**Ishod slučaja:** Nepoznat, jer zatraženo očitovanje nije dostavljeno Uredu pučkoga pravobranitelja ni nakon proteka ostavljenog roka od 30 dana za njegovu dostavu.

**(3) Opis slučaja** (P.P.-09-04-1741/10): K. K. iz Z. obratio se pučkom pravobranitelju pritužbom zbog neizvršenja rješenja građevinskog inspektora kojim je dana 31. kolovoza 1999. godine bespravnom investitoru izdana naredba uklanjanja građevinskih radova izvedenih na postojećoj stambenoj građevini. Pritužitelj traži provedbu postupka

kojim će se nastaviti s izvršenjem, započetim zaključkom o dozvoli izvršenja od 20. veljače 2001. godine. Prije izjavljivanja pritužbe pučkom pravobranitelju pritužitelj se nekoliko puta bez uspjeha obraćao neposredno Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva.

**Poduzete mjere:** Pritužitelj je vlasnik nekretnine na kojoj su izvedeni građevinski radovi, te je legitimiran tražiti provedbu postupka izvršenja inspekcijskog rješenja. Stoga je od Uprave za inspekcijske poslove zatraženo očitovanje o razlozima zbog kojih u razdoblju od 2001. do 2010. godine (u proteklih devet godina) nije proveden i dovršen inspekcijski postupak prisilnog izvršenja uklanjanja.

**Ishod slučaja:** Postupak ispitivanja je u tijeku.

**(4) Opis slučaja (P.P.-09-04-63/10):** V. B. obratio se pritužbom zbog neizvršenja rješenja građevinskog inspektora o uklanjanju dogradnje postojeće stambene građevine. Iako je investitor bio dužan izvršiti inspekcijsku mjeru u roku od 5 dana, to nije učinio ni nakon godinu dana (rješenje je postalo konačno 14. siječnja 2009.). Navodi da su on i supruga osobe treće životne dobi, narušenog zdravlja, njihova kuća veličine 40,00 m<sup>2</sup> stara je 150 godina. Oborinska voda s bespravne gradnje slijeva se u njihov stan, što je dovelo do nemogućih uvjeta stanovanja (prekomjerna vlaga). Nakon izdavanja inspekcijskog rješenja nije došlo do nastupanja okolnosti koje bi mogle opravdati štetu koju snosi pritužitelj uslijed bespravne gradnje na njegovom zidu ili neposredno uz njegov zid (na međi).

**Poduzete mjere:** Od građevinske inspekcije traženo je očitovanje o razlozima neizvršenja inspekcijskog rješenja. Pučki pravobranitelj obaviješten je da je investitorici pod prijetnjom prisilnog izvršenja poslala obavijest kojom se poziva da ukloni dogradnju, a ukoliko sama ne izvrši rješenje da će isto biti izvršeno o njezinom trošku i odgovornosti putem ugovornog izvođača Ministarstva u narednom tromjesečju – do 30. lipnja 2010.

Iz ponovne pritužbe saznalo se da bespravna dogradnja do 30. lipnja 2010. nije uklonjena niti je do tada građevinski inspektor proveo postupak izvršenja po službenoj dužnosti (administrativno izvršenje putem druge osobe).

**Ishod slučaja:** Nepoznat. S obzirom da postupak izvršenja inspekcijskog rješenja nije proveden u roku iz st. 5. čl. 300. ZPUG (u roku od 30 dana od dana utvrđenja da izvršenik nije postupio po naredbi) ali, ni u roku koji je Ministarstvo naknadno zadalo u dopisu dostavljenom pučkom pravobranitelju, dana 7. listopada 2010. Uprava za inspekcijske poslove ponovo je upozorena na ovaj slučaj.

**Napomena:** Pučkom pravobranitelju nije dostavljena obavijest o dovršenju postupka, što upućuje na zaključak da prisilno uklanjanje nije provedeno.

### ***Akti na temelju kojih se odobrava gradnja***

Za područje graditeljstva kojim je uređeno pitanje izdavanje akta na temelju kojeg se odobrava građenje (rješenje o uvjetima gradnje, potvrda glavnog projekta), građani su se 2010. godine obratili pučkom pravobranitelju samo radi zaštite njihovog prava stranke u upravnom postupku.

Međutim, upravna tijela nadležna za izdavanje akta na temelju kojega se može započeti s izvođenjem građevinskih radova povredu prava stranke koju su sama pričinila u postupku koji su provodili u pravilu su otklonila već u povodu pravnog sredstva osobe kojoj je povreda pričinjena. Stoga nije bilo posebnih razloga zbog kojih je pučki pravobranitelj trebao upozoriti na ozbiljnu ili grubu povredu prava podnositelja pritužbe niti se moglo utvrditi da je javnopravno tijelo u svojim postupcima građanima činilo neotklonjive povrede njihovih prava.

Pritužbe kojima je izjavljen prigovor neusklađenosti odobrene gradnje s mjerodavnim prostornim planom ocijenjene su preuranjenima, jer su podnesene unutar žalbenog roka ili u tijeku provođenja drugostupanjskog postupka, odnosno u vrijeme kada o upravnom aktu nije doneseno konačno rješenje.

U svim ostalim slučajevima u kojima su građani zatražili zaštitu pred pučkim pravobraniteljem u odnosu na akt kojim se odobrava izgradnja bilo je dovoljno dati savjet s pobližim obrazloženjem ili tumačenjem stanja konkretne stvari, te nije bilo osnova za provođenje posebnog postupka ispitivanja (13 pritužbi).

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-09-03-1264/10): V. B. i R.B., oba iz M. izjavili su pritužbu jer se u neposrednoj blizini njihovih obiteljskih kuća gradi građevina koja će, zbog veličine i planiranih sadržaja, bitno narušiti njihovu dosadašnju kvalitetu stanovanja, te utjecati na mirno uživanje njihovog vlasništva. U postupcima izdavanja lokacijskih dozvola nije im omogućen uvid u spis i projekt. Za planirani zahvat u prostoru saznali su tek započinjanjem građevinskih radova. U vrijeme izjavljivanja pritužbe, lokacijske dozvole već su stekle svojstvo pravomoćnosti. U kolovozu 2010. godine obratili su se Općini M. upozorenjem da su lokacijske dozvole izdane protivno Prostornom planu općine.

**Poduzete mjere:** Kod nadležnog Upravnog odjela za graditeljstvo i zaštitu okoliša provedeno je ispitivanje u odnosu na činjenicu da pritužiteljima, kao osobama koje moraju imati status stranke u upravnom postupku izdavanja lokacijske dozvole nije pružena mogućnost da sudjeluju u tom postupku radi zaštite svoja prava i pravne interese. Općini M. postavljen je upit zašto u tijeku postupka radi izdavanja lokacijskih dozvola nije izvršena provjera je li zahvat koji se namjerava graditi na njezinom području u skladu s dokumentom prostornog uređenja iz nadležnosti i odgovornosti Općine M. Od iste jedinice lokalne samouprave zatraženo je i očitovanje o razlozima njezine nezainteresiranosti za sudjelovanje u postupku u svojstvu stranke, kao i o njezinoj nezainteresiranosti za raspravljanje je li kod predmetne realizacije Plana postignuta ravnoteža interesa lokalne jedinice ili općih interesa i interesa svih vlasnika, te je li dozvola izdana u skladu s Planom.

**Ishod slučaja:** Upravni odjel za graditeljstvo i zaštitu okoliša Primorsko-goranske županije, Ispostava O. je po podnesku pritužitelja, a po upozorenju pučkog pravobranitelja proveo postupak u kojem je dopuštena obnova postupka izdavanja predmetnih pravomoćnih lokacijskih dozvola. Obnovom postupka ostvaren je standard iz Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj 47/09) za zaštitu prava stranke u upravnom postupku (napomena: stankama je pružena mogućnost sudjelovanja u postupku, međutim činjenica da im je pružena mogućnost izložiti svoja stajališta i svoje prigovore nije utjecalo na donošenje drugačije odluke, jer su u postupku obnove postupka lokacijskih dozvola predmetne lokacijske dozvole ostavljene na snazi).

Zbog proteka zakonskog roka u kojem se za upravni akt može povoditi izvanredni postupak po službenoj dužnosti, u konkretnom slučaju ne postoje uvjeti za provedbu postupka po pravu nadzora. No, ni primjenom izvanrednog pravnog sredstva u ovom slučaju ne bi moglo biti doneseno drugačije rješenje, jer Zakon o općem upravnom postupku kao i mjerodavni Zakon o prostornom uređenju i gradnji ne dopuštaju izrijekom ukidanje po pravu nadzora pravomoćnih upravnih akata zbog bilo kakve, pa ni očite povrede materijalnog prava.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-09-02-1619/10): Pritužiteljica D. E.-M. pritužila se jer se bez njezinog znanja i suglasnosti na parceli u njezinom vlasništvu izvode građevinski radovi za gradnju vodoopskrbnog sustava (mjesni vodovod na području općine L. O.). U pitanju su radovi iskopa za polaganje cjevovoda na sjevernom dijelu zemljišta u duljini od cca 130 m, uključujući i dva okna za ogranak veličine 2,00 x 2,00 m. S obzirom da nije dala suglasnost za izvođenje radova zaključuje da je i odobrenje za njihovo izvođenje, odnosno odobrenje za građenje predmetnog mjesnog vodovoda nepravilno, jer je izdano bez znanja i suglasnosti vlasnice.

**Poduzete mjere:** S obzirom da se radi o izgradnji građevine koja se smatra građevinom u interesu Republike Hrvatske (vodovod), to investitor može ishoditi potvrdu glavnog projekta (akt kojim se odobrava građenje) i može stupiti u posjed nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o (nepotpunom) izvlaštenju, odnosno bez pojedinačnog upravnog akta kao dokaza da ima pravo graditi. Međutim, investitor može započeti radove pod uvjetom da raspolaže (i) rješenjem kojim se odobrava stupanje u posjed. Ovo rješenje donosi tijelo koje prema Zakonu o izvlaštenju odlučuje o izvlaštenju radi izgradnje građevine iz čl. 9.a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama, konkretno: Služba za imovinsko-pravne i zajedničke poslove Odsjek za imovinsko-pravne poslove. Rješenje kojim se odobrava stupanje u posjed prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju pretpostavlja da je rješenje o izvlaštenju izdano i da je s vlasnikom postignuta nagodba ili mu je već i isplaćena naknadna sukladno propisima o izvlaštenju (članak 9.b st. 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama, "Narodne novine", broj 150/05).

U ovom pojedinačnom slučaju, provođenje postupka u skladu sa Zakonom o izvlaštenju pretpostavlja da vlasnica predmetnog zemljišta zna za planiranu gradnju mjesnog vodovoda (već u vrijeme izdavanja lokacijske dozvole), te da je suglasna s izvođenjem radova na parceli u njezinom vlasništvu. S obzirom da sve okolnosti upućuju da je propušteno provesti prethodni postupak, od nadležnog Ureda državne uprave zatražen je podatak je li po zahtjevu korisnika uopće proveden postupak nepotpunog izvlaštenja (utvrđivanje prava služnosti u korist jedinice lokalne samouprave za polaganje cijevi i okna).

**Ishod slučaja:** Postupak ispitivanja je u tijeku.

### ***Prostorno uređenje***

Na području prostornog uređenja građani su od pučkog pravobranitelja 2010. godine zatražili zaštitu svojih prava u postupcima realizacije prostornog plana, konkretno u postupcima izdavanja lokacijske dozvole (6 pritužbi). S obzirom da su postupci donošenja planova (prostorni plan uređenja, urbanistički plan uređenja) iz nadležnosti velikog grada, grada i općine dovršeni ranijih godina (prema službenim podacima Ministarstva do 22. travnja 2010. prostorni plan uređenja donesen je za 552 jedinice lokalne samouprave ili za 99,10%), to pretpostavlja da su građani u provedbi javne rasprave o planu već iskoristili mogućnost zaštite prava, a kao najvažnije da je postignuta ravnoteža između općih interesa i interesa vlasnika parcela obuhvaćenih urbanističkim planom.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-09-06-756/10): Stanari 11. i 12. Vrbik, Z., podnijeli su pritužbu u odnosu na Urbanistički plan uređenja „Vrbik – središnji prostor“. Pritužba upućuje na nezakonitost UPU-a zbog povrede postupka njegovog donošenja. U pitanju je Ispravak Odluke o donošenju UPU „Vrbik – središnji prostor“ („Službeni glasnik grada Zagreba“, broj 18/2007), kojim je 31. prosinca 2007. navodno pod izlikom ispravka greške

predmetni plan stvarno mijenjam u dijelu „1. Korištenje i namjena prostora“ s posljedicom i u dijelu „2a. Prometna, ulična i komunalna infrastrukturna mreža“ – prometna i ulična mreža.

Podnositelji pritužbe ističu da o Prijedlogu prostornog plana koji je sadržan u „Ispravku Odluke o donošenju UPU Vrbik – središnji dio“ nije provedena javna rasprava. Time je (ispravljanjem navodne pogreške), zgrada iz članka 11. UPU Vrbik – središnji dio Tablica 3.–Nova gradnja, pod rednim brojem 9. umjesto zgrade Po+4E od 768 m<sup>2</sup>, ispravkom postala zgrada Po+5E od 1544 m<sup>2</sup> – protekla se s prvotno planiranih 50 m dužine na 60 m dužine, povisila s 4 etaže na 5 etaža, s tim da je u karti ispravka ucrtana građevina dužine 75 m tlocrtna površine od oko 1250 m<sup>2</sup>, što dalje povećava i postotak izgrađenosti parcele. Istodobno je brisan pješački otok na križanju Slavonske avenije i 13. Vrbik, a to da predstavlja vrlo bitnu izmjenu regulacije prometa. Prema prijepornom Ispravku Odluke o donošenju ovog UPU-a već je 3. svibnja 2010. izdana lokacijska dozvola, te pritužitelji izražavaju bojazan da će prema „nezakonitom“ planu vrlo brzo uslijediti gradnja zgrade, u Planu označene pod red br. 9.

**Poduzete mjere:** U skladu s primjedbama istaknutim pritužbom predloženo je provesti inspeksijski nadzor predmetnog Plana u odnosu na povredu Zakona o prostornom uređenju i gradnji.

**Ishod slučaja:** Nepoznat, jer obavijest o postupanju u skladu s prijedlogom pučkog pravobranitelja nije dostavljena u roku od 30 dana (rok iz čl. 7. Zakon o pučkom pravobraniteljju).

**(2) Opis slučaja** (P.P.-09-06-1676/10): T. F. iz R. obratila se pučkom pravobraniteljju radi zaštite prava na građevinskom zemljištu u K.O. H. Saznala je da će kod sljedeće izmjene i dopune dokumenata prostornog uređenja (urbanistički plan), njezinoj parceli biti promijenjena namjena (ukidanje parceli statusa građevinske).

**Poduzete mjere:** Sadržaj pritužbe upućuje na neizvjesnu buduću izmjenu plana, te upućuje na pretpostavljenu sumnju o eventualno mogućoj budućoj jednostranoj promjeni namjene zemljištu u vlasništvu pritužiteljice.

**Ishod slučaja:** Pritužiteljici je dan savjet da se primjedbe na plan daju u fazi javne rasprave (čl. 78. do 96. Zakona o prostornom uređenju i gradnji).

## **Stambeni odnosi**

Iz područja stambenih odnosa tijekom 2010. godine zaprimljena je 21 pritužba. Pritužbu izjavljuju u pravilu oni građani koji još uvijek nisu ostvarili svoja prava na stan koja proizlaze na temelju stečenog stanarskog prava. U pitanju su prava iz Zakona o stambenim odnosima i Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo: pravo na dodjelu drugog odgovarajućeg stana na korištenje i ostvarivanje prava na kupnju stana. Više od 50% zaprimljenih pritužbi odnosi se na dodjelu gradskog ili općinskog stana u najam izvan postupka po natječaju ili izvan liste reda prvenstva, kupnju stana u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, zatim radi održavanja stambene zgrade, te različitih odnosa koji proizlaze iz činjenice stanovanja u stambenoj građevini u suvlasništvu (etažno vlasništvo).

U okviru područja stambenih odnosa pučki je pravobranitelj i u ranijim izvješćima isticao problem prava zaštićenih najmoprimaca privatnih stanova i prava vlasnika ovih stanova. Budući da je ovo pitanje i dalje aktualno, u nastavku se prikazuje u skraćenom obliku.

Institutom zaštićenog najma, Zakon o najmu stanova posebno je zaštitio kategoriju onih nositelja stanarskog prava koji su to pravo imali na stanovima u privatnom vlasništvu, jer njima nije omogućena kupnja stana pod uvjetima iz Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo.

S obzirom da je Zakon o najmu stanova nametnuo prekomjeran teret vlasniku stana koji u stan namjerava useliti sam ili namjerava useliti svoje potomke, roditelje ili osobe koje je prema posebnim propisima dužan uzdržavati, kada je odredio da zaštićenom najmoprimcu može otkazati ugovor o najmu stana samo ako je najmoprimcu osigurao drugi useljivi stan pod uvjetima stanovanja koji nisu nepovoljniji za najmoprimca, Ustavni

sud je još 31. ožujka 1998. godine ukinuo odredbe članka 21. stavka 2. i članka 40. stavka 2. Zakona o najmu stanova, te ostavio rok od šest mjeseci Hrvatskom saboru da ovo pitanje uredi odgovarajućom izmjenom Zakona. Ovo do danas nije učinjeno, iako je proteklo više od dvanaest (12) godina.

U razdoblju nakon prestanka važenja ukinutih zakonskih odredbi, vlasnici stanova pokrenuli su postupke pred nadležnim sudovima radi otkaza ugovora o najmu stana i iseljenja stanara. Također, podnesene su brojne ustavne tužbe najmoprimaca i najmodavaca protiv presuda o iseljenju iz stana, zbog povrede ustavnih prava.

Ustavni sud nije donio odluke o ustavnim tužbama u navedenim predmetima jer je provođenje odluke Ustavnog suda iz 1998. godine od strane Hrvatskog sabora pretpostavka za meritorno odlučivanje o ustavnim tužbama.

U svojem izvješću o ovom slučaju, objavljenom 2007. godine, Ustavni sud ocjenjuje da postojeća normativna situacija nije prihvatljiva sa ustavnopravnog stajališta. Slijedom navedenoga, ponovno se ukazuje na potrebu da Hrvatski sabor uredi ovo pitanje sukladno stajalištu Ustavnog suda RH.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-08-04-107/11): Vlasnik stana tužbom protiv J.D. iz Z. traži otkaz ugovora o najmu stana sa zaštićenom najamnicom i iseljenje. Obitelj J.D. uselila je u stan na temelju ugovora o zamjeni stanova sa stanarskim pravom. Smatra da joj je ugroženo temeljno ljudsko pravo na nepovredivost doma, da joj je povrijeđeno stečeno pravo zaštićenog najmoprimca, te da je diskriminirana već time što je dužna odazivati se pozivima suda na rasprave.

**Ishod slučaja:** U pitanju je slučaj na koju se odnosi Odluka Ustavnog suda, broj: U-I-762/1996 od 31. ožujka 1998. godine kojom su ukinute odredbe članka 21. stavka 2. Zakona o najmu stanova. Pritužiteljici je dano pobliže obrazloženje njezinog slučaja, a s obzirom na to kako je slučaj iseljenja stanara uređivao Zakon o stambenim odnosima, te kako je uređen Zakon o najmu stanova. S obzirom da Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva obavlja upravne i druge poslove u području stanovanja,

uključujući i izradu nacrtu propisa koji će uvažavati pravo stanara na stan za vlastito stanovanje, pritužba je dostavljena Ministarstvu radi davanja mišljenja i odgovora.

**(2) Opis slučaja** (P.P.- P.P.-08-04-1318/10): Pritužitelj F. Š. iz Z. pred pučkim pravobraniteljem zatražio je zaštitu prava na korištenje gradskog stana. Grad Z. protiv pritužitelja vodi postupak ovrhe (iseljenje), mada mu je istodobno Grad Z. prema presudi Općinskog građanskog suda u Z. od 23. prosinca 2009. godine dužan dodijeliti stan veličine 30,00 m<sup>2</sup> u najam sa zaštićenom najamninom.

**Poduzete mjere:** U povodu pritužbe od Grada Z. zatraženo je da se očituje o ovom slučaju, s tim da dano očitovanje svakako treba sadržavati i razloge zbog kojih se iseljenje traži prije nego je pravomoćno riješeno pitanje obveze Grada Z. na dodjelu stana na korištenje, odnosno prije nego je pritužitelju osiguran drugi stan.

**Ishod slučaja:** Nepoznat. Iako je Grad Z. upozoren da se radi o slučaju u kojem priroda njegove stvari upućuje na žurnost (egzistencijalno pitanje stanovanja), zatraženo očitovanje do 31. prosinca 2010. nije dostavljeno pučkom pravobranitelju (očitovanje nije dostavljeno u roku od 2,5 mjeseca od dana od kada je zatraženo).

**(3) Opis slučaja** (P.P.-08-04-1434/09): M.B. iz Z. zatražio je zaštitu prava na kupnju stana na temelju stečenog stanarskog prava. Stanarsko pravo stekao je na stambenom prostoru od 16,00 m<sup>2</sup>, u objektu koji je 1981. godine određen za rušenje. Grad Z. bio je dužan osigurati drugi stan. Ova obveza ispunjena je tek 24. listopada 2005., dodjelom stana površine 26,97 m<sup>2</sup>. Međutim, u vrijeme dodjele stana, pitanje otkupa stana nije se rješavalo u skladu sa Zakonom o prodaji stanova (članak 8. Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo), tako da je na zahtjev za kupnju stana dobio obavijest da će mu se stan prodati neposrednom pogodbom po tržišnoj cijeni.

**Poduzete mjere:** Raspravljajući o slučaju ocijenjeno je da je pritužitelj četrnaest (14) godina stanovao u neuvjetnom, dotrajalom i ruševnom objektu. Neizvršenjem obveze dodjele drugog stana na korištenje u razumnom roku, Grad Z. je jednostrano oduzeo pravo na kupnju stana prema Zakonu o prodaji stanova.

S obzirom da svoju obvezu nije izvršio na vrijeme, Gradu Z. predloženo je da se za prodaju stana gospodinu B.M. odrede uvjeti prema Zakonu o prodaji stanova, odnosno takvi uvjeti koji su povoljniji od uvjeta koji su određeni za nositelje stanarskih prava na stanovima u zgradama određenima za rušenje (po tržišnoj cijeni).

**Ishod slučaja:** Nepoznat, jer o postupanju po prijedlogu pučkog pravobranitelja nije dostavljena obavijest. Poznato je tek da za većinu gradskih stanova nije izvršena procjena vrijednosti (tržišna cijena).

## **Zdravstvena zaštita**

Tijekom 2010. godine pučkom su pravobranitelju upućene 33 pritužbe koje su se odnosile na zdravstvenu zaštitu. Najveći broj pritužbi uputili su liječnici obiteljske medicine i njihove udruge, a odnosile su se na mjere reforme primarne zdravstvene zaštite. Ističemo da je pučki pravobranitelj razmatrao ove pritužbe u okviru svoje nadležnosti, odnosno sa stajališta mogućih pojedinačnih povreda prava pacijenata ili liječnika.

Pritužbe upućene na koncesijske naknade, uređene ugovorom o koncesiji, pučki pravobranitelj nije bio ovlašten razmatrati jer su za eventualne povrede prava iz ugovornih odnosa nadležni sudovi.

Za pritužbe upućene radi povrede prava pacijenata na slobodan izbor doktora medicine organiziranjem Centara opće medicine u domovima zdravlja, pučki je pravobranitelj utvrdio da nisu osnovane. Naime, u Centrima opće medicine organiziraju se dežurstva za postupke za koje nije moguća odgoda do redovnog rada izabranog doktora medicine. Zakon o zdravstvenoj zaštiti ovlašćuje domove zdravlja kao temeljne nositelje zdravstvene zaštite na primarnoj razini da koordiniraju provođenje dijela mjera zdravstvene zaštite koje provode nositelji zdravstvene djelatnosti na njegovom području, uključujući privatnu praksu i privatne zdravstvene radnike koji obavljaju javnu zdravstvenu službu na osnovi koncesije. Važno je istaknuti da je Hrvatska liječnička komora dala suglasnost za sudjelovanje liječnika opće medicine, kao i liječnika specijalista

pedijatrije, u radu Centara opće medicine.

Posebnu pozornost pučki je pravobranitelj posvetio pritužbama upućenim radi moguće povrede prava pacijenata na povjerljivost podataka koji se odnose na stanje njihovog zdravlja uvođenjem Centralnog zdravstvenog informacijskog sustava Hrvatske (CEZIH).

Dio pritužbi iz ovog područja građani su uputili radi povrede prava na kvalitetu, sadržaj i vrstu zdravstvene usluge te radi povrede prava iz Zakona o zaštiti prava pacijenata, osobito na povredu prava na pristup medicinskoj dokumentaciji.

Govoreći o pravu građana na zdravstvenu zaštitu i zaštitu tog prava smatramo potrebnim istaknuti da je Ustavni sud Republike Hrvatske u ožujku 2008. ukinuo odredbu članka 35. Zakona o zaštiti prava pacijenata, središnju odredbu o pravnom sredstvu koje pripada pacijentu za zaštitu njegovih prava. Iako je ukinuta odredba prestala važiti 31. prosinca 2008. godine, Hrvatski sabor još uvijek nije dopunio Zakon novom.

Pravno sredstvo za zaštitu prava propisanih Zakonom o zaštiti prava pacijenata prema ukinutoj odredbi bila je usmena ili pisana pritužba odgovornoj osobi zdravstvene ustanove. Odgovorna osoba bila je obvezna u roku od osam dana obavijesti pacijenta o poduzetim mjerama kako bi on u daljnjem roku od petnaest dana, ukoliko nije zadovoljan, mogao pritužbu ponoviti Povjerenstvu za zaštitu prava pacijenata.

Odgovorna osoba, kao i nadležno Povjerenstvo odlučivali su o pacijentovoj pritužbi izvan zakonom propisanih postupovnih pravila. Neodređena diskrecijska ovlast odgovorne osobe na obavještavanje pacijenata o tome što je poduzeto po njegovoj pritužbi otvarala je mogućnost proizvoljnog reagiranja, što je moglo dovesti do neopravdanog privilegiranja nekih, odnosno diskriminiranja drugih pacijenata. Stoga je Ustavni sud smatrao da pritužba, propisana ukinutim člankom nije pravno sredstvo kojim bi se na djelotvoran i efikasan način moglo ostvariti Ustavom zajamčeno pravo na zdravstvenu zaštitu budući da se, sukladno odredbama članka 19. Ustava, u povodu pritužbe ne donosi pojedinačni akt utemeljen na zakonu niti je osigurana sudska kontrola zakonitosti tog pojedinačnog akta kojega je donijelo tijelo sa javnim ovlastima.

Citirajući dio odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske pučki pravobranitelj daje

preporuku da se žurno dopuni Zakon o zaštiti prava pacijenata odredbom o djelotvornom pravnom sredstvu za zaštitu prava propisanih tim Zakonom:“ Propust zakonodavca da regulaciju članka 35. osporenog Zakona o zaštiti prava pacijenata prilagodi zahtjevima odredaba članka 19. Ustava, Ustavni sud ocjenjuje naročito teškim. Ovdje je riječ o kategoriji osoba kojima je osobito potrebna pravna zaštita jer se kao pacijenti nalaze u odnosu uske ovisnosti sa zdravstvenim ustanovama, u kojima se tijekom liječenja odlučuje o njihovim pravima koja im jamči osporeni Zakon i gdje se, po prirodi stvari, često mora odlučiti o primjeni mjere važne za život i zdravlje pacijenta. U reguliranju zaštite prava pacijenata, kad ih je već proklamirao, popisao i propisao, zakonodavac se mora poslužiti jasnom, preciznom i potpunom regulacijom postupaka odlučivanja o njima, a ne prepustiti ih u cijelosti prostoru neograničene diskrecijske prosudbe odgovornih osoba ili povjerenstava.“

**Opis slučaja** (P.P.–13-02-55/10-2): Pučkom pravobranitelju obratila se majka radi povrede prava na zdravstvenu zaštitu njenom djetetu koje boluje od autizma. U svom je podnesku navela da zbog specifičnosti oboljenja djeteta ne može koristiti redovitu stomatološku zaštitu jer ne surađuje. Budući da u Hrvatskoj postoje samo dvije ekipe koje su osposobljene pružiti stomatološku zaštitu ovakvim pacijentima, dugačke su liste čekanja. Istakla je činjenicu da se često radi o vrlo bolnim stanjima koja zahtijevaju hitnu medicinsku pomoć i to kod djece s teškoćama u razvoju i odraslih pacijenata koji nisu u mogućnosti koristiti redovitu stomatološku zaštitu.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj zatražio od ministra zdravstva da ga u povodu predmetne pritužbe obavijesti kako je organizirana stomatološka zaštita djece s teškoćama u razvoju i odraslih osoba koje ne mogu koristiti redovitu stomatološku zaštitu, koji su problemi u organizaciji njihove zaštite, što se planira poduzeti u cilju poboljšanja i na koji način djeteta pritužiteljice može najbrže ostvariti zdravstvenu zaštitu.

Ministar zdravstva naveo je u svom odgovoru da je u tijeku prikupljanje podataka o prostornim kapacitetima, raspoloživoj opremi i liječnicima specijalistima koji bi, pored postojećih, mogli pružiti stomatološku zaštitu pacijentima s posebnim potrebama. S

obzirom na veliki broj pacijenata kojima je potrebna stomatološka intervencija u općoj anesteziji, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi u suradnji s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje poduzima potrebne mjere radi sustavnog smanjivanja lista čekanja u Kliničkoj bolnici Dubrava. Jedna od mjera je organizacija dodatnih termina za osobe s posebnim potrebama.

U odgovoru je istaknuto da je u izravnom kontaktu s pritužiteljicom, dogovoren primjeren termin za stomatološko liječenje njenog sina.

**Ishod slučaja:** Uspješan.

## **Zdravstveno osiguranje**

U području zdravstvenog osiguranja od ukupno 23 zaprimljene pritužbe u 2010. godini, u 9 pritužbi (cca 40% pritužbi) se ukazivalo na probleme zdravstvenog osiguranja stranaca, odnosno na nemogućnost plaćanja doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje stranaca (uglavnom državljana Bosne i Hercegovine i Republike Srbije) koji u Republici Hrvatskoj imaju odobren privremeni boravak.

U preostalim pritužbama se ukazivalo na moguće propuste u radu Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (u nastavku teksta: HZZO) i nepravilnu primjenu propisa, zbog kojih pritužitelji-hrvatski državljani, nisu mogli ostvariti pravo na dopunsko zdravstveno osiguranje.

Pritužbe u kojima se ukazivalo na nemogućnost plaćanja doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje stranaca, pučkom pravobranitelju je uputila nevladina, humanitarna organizacija Projekt građanskih prava, Sisak, Rimska 6 (u nastavku teksta: PGP, Sisak) i Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, Zagreb (u nastavku teksta: UNHCR). U jednom predmetu pritužbu je dostavila pritužiteljica-strankinja osobno.

Nakon provedenog ispitnog postupka te zatraženog očitovanja Direkcije HZZO-a, utvrđeno je da navodi u pritužbama u kojima su pritužitelji ukazivali na moguće propuste u radu HZZO-a, zbog kojih pritužitelji nisu mogli ostvariti prava na dopunsko zdravstveno

osiguranje, nisu osnovani.

**(1) Opis slučaja:** (P.P.-13-03-342/10) Pučkom pravobranitelju obratila se udruga PGP, Sisak, ukazujući na razne statusne probleme stranaca-povratnika u Republiku Hrvatsku, koji se za pomoć obraćaju toj udruzi. Radi se o strancima koji su do 1991. godine živjeli u Republici Hrvatskoj, te državljanima Bosne i Hercegovine i Republike Srbije koji su u braku s hrvatskim državljanima, a kojima je odobren privremeni boravak u Republici Hrvatskoj iz humanitarnih razloga ili iz razloga spajanja obitelji. PGP je posebice ukazivala da zbog teških materijalnih uvjeta u kojima žive, tj. nedostatka stalnih primanja, spomenute kategorije osoba ne mogu plaćati doprinos za obvezno zdravstveno osiguranje stranaca.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je uputio preporuku Ministarstvu unutarnjih poslova (u nastavku teksta: MUP), MZSS-i, te HZZO-u, kako bi spomenutim nadležnim tijelima ukazao na manjkavosti i potaknuo preispitivanje postojećih zakonskih propisa kojima se reguliraju prava stranaca u Republici Hrvatskoj. Preporuka je dostavljena i potpredsjedniku Vlade Republike Hrvatske.

Pučki pravobranitelj je ukazao na potrebu izmjene odredbi Zakona o zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj, kao i provedbenih odluka donesenih na temelju toga Zakona. Naime, odredbama čl. 2.st.3. Zakona o zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj (NN br. 114/97, u nastavku teksta: ZZZS), propisano je da stranac osobno snosi troškove zdravstvene zaštite ako nije zdravstveno osiguran po drugoj osnovi. Prema čl.167. Zakona o doprinosima (NN br. 84/08, 152/08 i 94/09), stranci kao obveznici doprinosa plaćaju obvezni doprinos za zdravstveno osiguranje (od 01.10.2010. godine mjesečni iznos doprinosa je 405,09 kuna (po svakom strancu), što godišnje iznosi 4.861,08 kuna (po strancu).

**Ishod slučaja:** Povodom preporuke, pučkom pravobranitelju je 7. lipnja 2010. godine dostavljen odgovor Uprave za upravne i inspekcijske poslove MUP-a. U odgovoru se, između ostalog, navodi da je zbog problema vezanih za zdravstveno osiguranje stranaca, MUP višekratno isticao potrebu izmjene ZZZS-a, da je MUP od MZSS-a

obaviješten da se formira radna skupina za izmjenu ZZZS-a, te da je MUP još krajem listopada 2009. godine imenovao svoje predstavnike za članove te radne skupine. Međutim, navodi se, da prema saznanju MUP-a, radna skupina za izmjenu navedenog ZZZS-a, još nije započela s radom.

PGP je obavijestio pučkog pravobranitelja da uz prethodni dogovor sa strankama koje se toj udruzi obraćaju radi pružanja (uglavnom besplatne) pravne pomoći, nadležnoj poreznoj ispostavi podnose zahtjev (prijedlog) za otpis poreznog duga s osnove doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje (čl.137.st.3. i 4. Općeg poreznog zakona, NN br. 147/08, u nastavku teksta: OPZ).

PGP navodi također, da od stranaka koje se toj udruzi obraćaju radi pružanja besplatne pravne pomoći, uglavnom dobije povratnu informaciju da je na zadovoljavajući način riješeno dospjelo dugovanje. To znači da Porezna uprava zahtjev stranaca kojima je rješenjem nadležne Porezne uprave utvrđena obveza plaćanja doprinosa za zdravstveno osiguranje u odgovarajućem iznosu, na temelju čl. 137.st.3. i st.4. OPZ-a, uvažava njihov zahtjev za otpis dospjelog duga. Ovo iz razloga što bi izvršenje naplate dovelo u pitanje osnovne životne potrebe poreznih obveznika (stranaca) i članova njihovog kućanstva.

**(2) Opis slučaja:** (P.P.-13-03-1119/10) Pučki pravobranitelj je zaprimio podnesak UNHCR-a, u kojemu navode da im se za pomoć obratila. H.P. iz Z., državljanka Bosne i Hercegovine, ukazujući na nemogućnost podmirenja duga s osnove doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje, za sebe i dva malodobna sina (državljana Bosne i Hercegovine), sa statusom stranca, kojima je odobren privremeni boravak u Republici Hrvatskoj. Prema navodima u podnesku, obitelj H.P. živi u podstanarskom smještaju, preživljavajući od skromnih i nedostatnih primanja supruga H.P. (također državljanina Bosne i Hercegovine). Ukupni porezni dug iznosio je 13.000,00 kuna, a utvrđen je rješenjima Porezne uprave Ministarstva financija, protiv kojih nisu izjavljene žalbe.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je predložio da H.P. (za sebe i djecu) Poreznoj upravi, podnese zahtjev za otpis duga (u cijelosti) s osnove doprinosa za obvezno osiguranje, uz obrazloženje da bi zbog teške materijalne i financijske situacije njene

obitelji, izvršenje naplate poreznog duga, dovelo u pitanje osnovne životne potrebe nje i članova njene obitelji. Pučki pravobranitelj je predložio i to da ga, nakon što H.P. za sebe i djecu podnese zahtjev za otpis poreznog duga, o tome povratno obavijesti, kako bi pučki pravobranitelj Poreznoj upravi dao preporuku za otpis poreznog duga.

**Ishod slučaja:** Pučkom pravobranitelju na znanje je dostavljen zahtjev za otpis poreznog duga koji je H.P. uputila nadležnoj Poreznoj upravi. Nakon zaprimanja spomenutog podneska, pučki pravobranitelj je dao preporuku pročelniku Porezne uprave PU u Z., da ravnatelju Porezne uprave predloži otpis poreznog duga u cijelosti, kako bi ravnatelj pozitivno odlučio o zahtjevu H.P.

**(3) Opis slučaja:** (P.P.-13-03-1176/10) Pučkom pravobranitelju zamolbom za pomoć obratila se T.S iz V., državljanka Republike Srbije, sa statusom stranca kojoj je odobren privremeni boravak u Republici Hrvatskoj. U podnesku navodi da njena šesteročlana obitelj (od kojih je četvero djece) jedva preživljava od dječjeg doplatka u iznosu od 1.400,00 kuna. Ukupan porezni dug (s kamatama) je iznosio 16.095,77 kuna, a Porezna uprava iz V. zaprijetila joj je ovrhom, ukoliko dug ne plati u roku od 8 dana.

**Poduzete mjere:** S pritužiteljicom je, zbog ozbiljnosti situacije u kojoj se našla zajedno sa svojom obitelji, po zaprimanju pritužbe, obavljen telefonski razgovor, te joj je savjetovano da se radi podnošenja zahtjeva za otpis poreznog duga, za besplatnu pravnu pomoć, obrati njoj najbližoj udruzi (PGP, Sisak).

Pritužiteljici je predloženo da se pučkom pravobranitelju javi nakon podnošenja zahtjeva za otpis poreznog duga, kako bi pučki pravobranitelj Poreznoj upravi dao preporuku za otpis poreznog duga.

**Ishod slučaja:** Pritužiteljica nije obavijestila pučkog pravobranitelja o tome je li postúpila kako joj je prethodno savjetovano.

**(4) Opis slučaja:** (P.P.-13-03-959/10) Pučkom pravobranitelju pritužbom se obratila N.P. iz Z. ističući nezadovoljstvo radom i postupanjem HZZO-a, PU u Z., vezano za ostvarivanje prava na plaćanje premije dopunskog zdravstvenog osiguranja na teret

državnog proračuna, za svoju majku s 90% tjelesnim oštećenjem.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je pritužbu proslijedio HZZO-u, te zatražio očitovanje o navodima iz pritužbe.

**Ishod slučaja:** HZZO je odgovor povodom pritužbe uputio pritužiteljici, a pučkom pravobranitelju dostavio na znanje. U odgovoru se navodi da je izmjenama i dopunama Zakona o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju (NN br. 71/10) koji se primjenjuje od 18. lipnja 2010. godine, propisano kako u pogledu osoba s invaliditetom, isto pravo ostvaruju osigurane osobe s invaliditetom koje imaju 100% oštećenje organizma. Nadalje, sukladno Općim uvjetima ugovora o dopunskom zdravstvenom osiguranju, HZZO obvezno odbija ponudu osigurane osobe koja na dan zaprimanja ponude u HZZO-u-u ima nepodmirenih tražbina odnosno dospjelih, a neplaćenih premija iz važeće i prethodnih polica dopunskog zdravstvenog osiguranja sklopljenih sa HZZO-om. Stoga je HZZO odbio ponudu majke pritužiteljice koja je na dan podnošenja ponude imala nepodmireni dug. Uplata dospjelog duga izvršena je naknadno, a ponuda za sklapanje novog ugovora u HZZO-u zaprimljena je 18. lipnja 2010.g godine, tj. na dan stupanja na snagu izmjena i dopuna Zakona o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju. Temeljem odredbi spomenutog Zakona, majka pritužiteljice više ne ostvaruje pravo na policu dopunskog zdravstvenog osiguranja na teret državnog proračuna.

Slijedom navedenog, utvrđeno je da je pritužba neosnovana.

## **Statusna prava građana**

Za pritužbe u ovom području rada znakovito je povećanje broja prituži vezano za prebivalište i boravište građana, dok se najveći broj zaprimljenih pritužbi odnosi na stjecanje hrvatskog državljanstva i prava stranaca vezano uz odobravanje privremenog i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj. Tijekom 2010. godine ukupno su zaprimljene 92 nove pritužbe koje su se odnosile na statusna prava građana, što u odnosu na prethodnu godinu iznosi povećanje od 67%. Znatno većem broju pritužbi u odnosu na prošlogodišnje

izvješće pridonio je terenski rad mobilnog tima Ureda pučkog pravobranitelja, formiranog u sklopu projekta "Socijalna uključenost: potpora marginaliziranim skupinama", o kojem će biti izloženo u nastavku.

### ***Prebivalište i boravište građana***

Pritužbe koje su se odnosile na prebivalište i boravište građana ukazale su pojavu nejednake primjene propisa od strane pojedinih policijskih uprava.

U jednoj policijskoj postaji su građani brisani iz evidencije prebivališta nakon samo jedne terenske provjere adrese stanovanja, pri čemu su im poništene osobne iskaznice.

U očitovanju ministra unutarnjih poslova pučkom pravobranitelju, navodi se da MUP po službenoj dužnosti briše iz evidencije prebivališta osobe za koje se utvrdi da su iselile s područja Republike Hrvatske, a nisu odjavile prebivalište, kao i osobe za koje se naknadno utvrdi da se uopće nisu naselile u mjestu i na adresi na kojoj su prijavile prebivalište (fiktivne prijave prebivališta). Također, prema očitovanju, MUP po službenoj dužnosti briše s adrese prijavljenog prebivališta osobe koje su napustile mjesto i adresu prijavljenog prebivališta i trajno se naselile u drugom mjestu i na drugoj adresi u Republici Hrvatskoj, a promjenu nisu prijavile, te da će MUP još jednom preispitati sve okolnosti donošenja rješenja o brisanju iz evidencije prebivališta u konkretnim slučajevima i da su policijskim upravama dostavljene upute za postupanje u takvim predmetnima. U uputi je naznačeno da je u svim postupcima potrebno saslušati stranku u skladu s odredbama ZUP-a, kako bi joj se pružila mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su važne za donošenje rješenja, a u slučajevima kada se stranka ne odaziva na upućeni poziv, potrebno je utvrditi gdje stranka trenutno prebiva ili gdje je zaposlena u svrhu uspostavljanja kontakta. Također, uputom je naznačeno da se u postupku brisanja iz evidencije prebivališta treba voditi računa o pravima koja osobe ostvaruju prema drugim zakonskim propisima i programima Vlade Republike Hrvatske, a temeljem činjenice prebivanja u Republici Hrvatskoj.

Međutim, istovremeno je zaprimljeno očitovanje načelnika jedne policijske uprave,

vezano za pritužbu građanke koja je željela sa adrese stanovanja odjaviti bivšeg supruga koji dvanaest godina ne živi na toj adresi. U zaprimljenom izvješću navodi se kako je po zaprimljenoj prijavi obavljena terenska provjera sa ciljem utvrđivanja vjerodostojnosti navoda, te da tom prilikom prijavljena osoba doista nije zatečena na predmetnoj adresi, niti je došlo do ikakvih obavijesti o njegovom mjestu boravka a navodi pritužiteljice potvrđeni su i od drugih osoba. Izvješćem je objašnjen daljnji postupak obzirom na utvrđeno stanje pa je navedeno kako, kada se utvrdi da osoba ne prebiva na danoj adresi, u evidencije MUP-a i Evidenciju prebivališta i boravišta unosi se napomena da osoba ne stanuje na toj adresi temeljem čega će prilikom podnošenja zahtjeva za izdavanje bilo koje javne isprave koju izdaje MUP biti zatražene obavijesti relevantne za razmatranje zahtjeva i izdavanje javne isprave, prvenstveno u pogledu činjenice stvarnog prebivališta ili boravišta. Također, navedeno je kako odredbu članka 13. stavka 3. Zakona o prebivalištu i boravištu građana (kojom je propisano da će nadležno tijelo po službenoj dužnosti donijeti rješenje o brisanju iz evidencije o prebivalištu ako utvrdi da je podnositelj prijave dao netočne i neistinite podatke) nije bilo moguće primijeniti, ali kad predmetna osoba bude dostupna nad njom će se provesti prekršajna obrada zbog postojanja sumnje na povredu odredbi Zakona o prebivalištu i boravištu građana i Zakona o osobnoj iskaznici.

S obzirom na navedeno, razvidno je potpuno različito postupanje policije u navedenim slučajevima kada se utvrdilo da pojedina osoba ne prebiva na prijavljenoj adresi stanovanja. Također, navodi iz izvješća načelnika policijske uprave o primjeni zakonskih odredbi, različiti su od navoda iz očitovanja Ministra unutarnjih poslova glede istog pitanja. Stoga je pučki pravobranitelj od ravnatelja MUP-a zatražio izvješće navodeći konkretne slučajeve te ukazujući na različito postupanje policije u pojedinim policijskim upravama vezano za pitanje utvrđivanja stvarnog prebivališta ili boravišta građana. Primitak izvješća se očekuje.

### **Primjer:**

**Opis slučaja:** (P.P.-10-06-185/10) Pučki je pravobranitelj zaprimio pritužbu u kojoj se navodi da je B.D. iz V. rješenjem P.P. S. brisan iz evidencije o prebivalištu nakon

provedene terenske provjere policijskih službenika, da mu rješenje nikad nije bilo uručeno, te da mu je poništena i osobna iskaznica.

**Poduzete mjere:** Na zahtjev pučkog pravobranitelja, Ravnateljstvo policije dostavilo je očitovanje u kojem se navodi kako je rješenjem Komisije za rješavanje u drugostupanjskom upravnom postupku MUP-a poništeno rješenje policijske postaje o poništenju osobne iskaznice i uvažena žalba pritužitelja, jer je utvrđeno da se isti nalazio na bolničkom liječenju u zdravstvenoj ustanovi u Republici Hrvatskoj. Također, izvršena je obnova postupka i doneseno je rješenje o poništenju rješenja policijske postaje o brisanju iz evidencije prebivališta te je pritužitelju ponovo aktivirano prebivalište na istoj adresi.



Građani su se žalili i zbog nemogućnosti prijave prebivališta na novoj adresi stanovanja. Pritužitelji navode kako se od njih traži da prilikom prijave nove adrese stanovanja ili prebivališta dokažu kako su vlasnici nekretnine, ili od javnog bilježnika ovjeren ugovor o najmu, ili ugovor o kupoprodaji nekretnine i slično. Nemogućnost prilaganja traženih dokumenata (te zbog toga neodobravanje prijave prebivališta) bio je glavni razlog zaprimljenih pritužbi pučkom pravobranitelju od strane onih koji su željeli učiniti svoju zakonsku obvezu. Iz objašnjenja MUP-a proizlazi da je osoba dužna odgovarajućim dokazima potkrijepiti činjenično stanje na kojem temelji svoj zahtjev (sukladno Zakonu o općem upravnom postupku), te da s obzirom na to da se ne radi o činjenicama koje su općepoznate, osoba je dužna za svoje navode podnijeti dokaze. U nastavku se navodi kako se kao dokaz može priložiti: vlasnički list nekretnine u kojoj se prijavljuje prebivalište; ugovor o kupoprodaji nekretnine u kojoj se prijavljuje prebivalište i dokaz o izvršenoj isplati dogovorene cijene – tabularnu ispravu i/ili zapisnik o primopredaji nekretnine; kod javnog bilježnika ovjeren ugovor o najmu ili izjava stanodavca/vlasnika stana o suglasnosti za prijavu dana pred službenikom kod kojeg se podnosi zahtjev ili ovjerena kod javnog bilježnika.

Smatramo da je ovakvo tumačenje Zakona pogrešno, a što potkrepljuju primjeri iz pristiglih pritužbi. Naime, odredba članka 1., a osobito članka 3. Zakona o prebivalištu i

boravištu građana, jasno ukazuju na obvezu MUP-u da, bez postavljanja dodatnih uvjeta, pronađe način kako će hrvatskom državljaninu koji se nalazi na teritoriju Republike Hrvatske utvrditi prebivalište.

Valja naglasiti da je odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-I-496/1998 od 19. siječnja 2000. godine, ukinuta odredba članka 2. stavka 1. u dijelu koji je tada glasio "i u kojem ima osigurano stalno stanovanje", te stavka 2. istog članka koji definira da građanin ima osigurano stalno stanovanje ako ima useljiv stan po osnovi vlasništva, ugovora o najmu, podnajmu ili drugoj valjanoj pravnoj osnovi. U obrazloženju odluke, između ostalog, navodi se kako Sud ne nalazi ustavnu osnovu za ograničavanje biranja prebivališta na način da se to uvjetuje osiguranim stalnim stanovanjem.

Dodatna otežavajuća okolnost glede nemogućnosti zadovoljavanja uvjeta ustanovljenih praksom nadležnog tijela vezano za prijavu ili promjenu prebivališta ili adrese stanovanja, jest istek roka važenja osobne iskaznice koji bi u međuvremenu nastupio. Naime, obzirom da sukladno članku 6. Zakona o osobnoj iskaznici istu izdaje policijska uprava, odnosno policijska postaja prema prebivalištu podnositelja zahtjeva, a pritužiteljima nije bilo omogućeno da prijave novo prebivalište, na taj su se način našli u zatvorenom krugu. Sve to je za posljedicu imalo situaciju da su pritužitelji, krećući se bez valjane osobne iskaznice, sukladno odredbi članka 26. Zakona o osobnoj iskaznici činili prekršaj za koji je predviđena novčana kazna.

Pučki je pravobranitelj u ovakvim slučajevima nadležnom upravnom tijelu ukazivao na odredbe Zakona o prebivalištu i boravištu, osobito na odredbu članka 3. Zakona kojim je propisan način utvrđivanja prebivališta. Prema naknadno primljenim informacijama, situacije su riješene povoljno za pritužitelje uz izraženi stav kako svrha instituta utvrđivanja prebivališta jest da se svakom hrvatskom državljaninu koji se nalazi u Republici Hrvatskoj, a koji ne ispunjava uvjete za prijavu prebivališta, omogući ostvarivanje prava koja proizlaze iz prebivališta.

**Primjer:**

**Opis slučaja** (P.P.-10-06-1183-10): Pučki je pravobranitelj zaprimio pritužbu I. P iz Z. u kojoj se navodi da je u rujnu 2008. godine predala zahtjev za prijavu prebivališta u

S. Nadležna policijska postaja izvijestila je pritužiteljicu kako nije priložila dokaz o vlasništvu stana te da je od nadležnog gradskog ureda zatražena suglasnost za njezino stanovanje na toj adresi odnosno očitovanje da li je s gradskim uredom sklopljen ugovor o najmu stana. U prosincu 2009. godine pritužiteljica je odustala od zahtjeva za prijavu prebivališta u S. te je željela prijaviti prebivalište na adresi u Z., gdje stanuje njezin otac. Međutim, od strane MUP-a obaviještena je da niti taj zahtjev nije pozitivno riješen jer od nadležnog gradskog ureda nije dan pristanak za prijavu na navedenoj adresi. U međuvremenu, pritužiteljici je prestala važiti osobna iskaznica a novu, zbog cijele situacije vezano za nemogućnost prijave prebivališta, nije mogla pribaviti, pa je jednom prilikom prekršajno kažnjena zbog neposjedovanja važeće osobne iskaznice.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj dopisom ukazao nadležnom tijelu na odredbe članka 1. i 3. Zakona o prebivalištu i boravištu građana te pozvao da pritužiteljicu upute u zakonske mogućnosti rješavanja predmetne situacije.

**Ishod slučaja:** Nadležno je tijelo, uz obavijest o tome pučkog pravobranitelja i nadležnu policijsku postaju, uputilo pritužiteljicu da se u svrhu rješavanja prebivališta ponovo obrati nadležnoj policijskoj postaji, navodeći meritorne odredbe Zakona o prebivalištu i boravištu građana koje se trebaju primijeniti u konkretnom slučaju.

### ***Državljanstvo***

Pritužbe pučkom pravobranitelju vezane za pitanje državljanstva, uglavnom su se odnosili sljedeće probleme:

- odbijanje zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo uz nedostatan obrazloženje,
- postupak MUP-a kada je nekoj osobi domovnica izdana pogreškom službene osobe,
- duljina trajanja postupka stjecanja ili primitka u hrvatsko državljanstvo,
- u slučajevima stjecanja hrvatskog državljanstva beneficiranom naturalizacijom, vezano za utvrđivanje nacionalne pripadnosti.

U prošlogodišnjem Izvješću naveli smo problem osoba kojima je MUP donosio

negativna rješenja o zahtjevu za odobravanje boravka, pri čemu u obrazloženju akta nisu bili vidljivi razlozi zašto se smatra da osoba ne poštuje pravni poredak RH, odnosno predstavlja "sigurnosni problem". Na taj se način osobe dovode u situaciju da pokreću upravni spor pred Upravnim sudom RH a da uopće ne znaju "što im se stavlja na teret".

U izvještajnom razdoblju, identičan se problem pojavio u predmetima stranaka kojima je zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo odbijen, a da u obrazloženju ponovno nisu navedeni razlozi iz kojih se smatra da stranka ne poštuje pravni poredak, što je suprotno važećim propisima, te stajalištima Upravnog i Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Ustavni je sud Republike Hrvatske još 1993. godine ukinuo (svojom Odlukom br. U-I-206/1992) odredbu čl. 26. st. 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu, koja je glasila: "U obrazloženju rješenja o odbijanju zahtjeva za stjecanje državljanstva ne moraju biti navedeni razlozi za odbijanje zahtjeva."

Ukratko, Ustavni sud smatra da je ustavno pravo na žalbu (ovdje na tužbu Upravnom sudu) uskraćeno činjenicom da osporeno rješenje nema obrazloženja, pa stranke ne mogu ni navesti razloge zbog kojih podnose pravni lijek. Ustavni je sud naveo da se ovdje može govoriti i o povredi prava na jednak položaj pred sudovima i drugim državnim tijelima, jer "...jer su očigledno u povoljnijem položaju one osobe koje su u prilici da se žale protiv onih pojedinačnih pravnih akata koji sadrže (i) valjano obrazloženje od onih koji su prisiljeni štiti svoja prava pravnim sredstvima protiv pojedinačnih akata koja ne sadrže obrazloženje."

U konkretnim predmetima, utvrđena je sljedeća praksa MUP-a. Prilikom rješavanja zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo, MUP traži od Središnje obavještajne agencije podatak o tome udovoljava li osoba uvjetima iz Zakona o hrvatskom državljanstvu, posebice, poštuje li pravni poredak i običaje u Republici Hrvatskoj i prihvaća li hrvatsku kulturu. Središnja obavještajna agencija ovlaštena je posebnim zakonom provoditi ove provjere, ali činjenice do kojih dolazi su klasificirane, pa Agencija dostavlja MUP-u samo podatak da osoba udovoljava ili ne udovoljava navedenom uvjetu, bez obrazloženja i navođenja bilo kakvih činjenica. Na temelju takve obavijesti, MUP je u

više slučajeva odbio zahtjev stranke.

Upravni je sud Republike Hrvatske u više predmeta ukinuo takva rješenja MUP-a, navodeći da u ponovljenom postupku MUP mora obrazložiti stranci razloge odbijanja, no u ponovljenim postupcima MUP ponovno donosi identična rješenja, pozivajući se na činjenicu da od Obavještajne agencije, kao nadležnog tijela, nije dobio tražene podatke jer su klasificirani, pa stoga ne mogu biti navedeni u rješenju.

Na taj način, Upravni sud RH višekratno vraća predmete MUP-u na prvostupanjski postupak, a stranke godinama ne mogu okončati postupak po zahtjevu, niti ostvariti Ustavom zajamčena prava, a svi ti postupci opterećuju državni proračun.

Ovo je pitanje posebno osjetljivo u slučajevima koji su se pojavili u Uredu pučkog pravobranitelja, jer se radi o osobama koje su uključene u programe obnove i stambenog zbrinjavanja, te o osobama koje su živjele više desetljeća u Hrvatskoj. U nekim se slučajevima ovi građani pritužuju na diskriminaciju temeljem njihove pripadnosti nacionalnoj manjini.

Značajna je odluka Ustavnog suda kojom je ukinuo odredbe Zakona o općem upravnom postupku, a koje su se odnosile na pitanje obrazloženja akta (Odluka U-I-248/1994, od 13. studenoga 1996.). Odlukom su ukinute odredbe čl. 209., stavka 3. druga rečenica i odredba stavka 4 istog Zakona.

Druga rečenica stavka 3, koja se osporava, glasi: "Ti se razlozi ne moraju navesti kad je to u javnom interesu zakonom ili uredbom izričito predviđeno."

Ukinuta odredba stavka 4 glasi:

"Ako je zakonom ili uredbom posebno predviđeno da se u rješenju donesenome po slobodnoj ocjeni ne moraju navesti razlozi kojima se organ pri donošenju rješenja rukovodio, u obrazloženju rješenja navode se podaci iz stavka 2. ovog članka, propis kojim je organ ovlašten da riješi stvar po slobodnoj ocjeni i propis kojim je ovlašten da ne mora navesti razloge kojim se pri donošenju rješenja rukovodio."

Između ostaloga, Ustavni je sud naveo u obrazloženju Odluke sljedeće: "U svezi s ovim ograničenjem pred Sud se je postavilo pitanje da li se nenavođenje razloga u pojedinačnim aktima može opravdati zaštitom pravnog poretka o kojem je riječ u odredbi

članka 16. Ustava. Stajalište je Suda niječno; pravni poredak upravo se narušava propisivanjem ovakvih ograničenja."

Slijedom navedenoga, pučki pravobranitelj upućuje pritužitelje koji mu se obraćaju na korištenje pravnog sredstva: podnošenje ustavne tužbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske, temeljem čl. 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Međutim, opisana situacija je ustavnopravno neprihvatljiva, a opterećivanje nadležnih tijela i Upravnog suda nepotrebno i neučinkovito, pa je razvidno da postoji potreba urediti postojeća zakonodavna rješenja ovog problema.

•

Pučki je pravobranitelj tijekom izvještajnog razdoblja zaprimio više pritužbi osoba koje su od strane nadležnih matičnih ureda, nakon podnesenog zahtijeva za izdavanje neke od potvrda iz evidencija o osobnim stanjima građana, obaviještene da nisu hrvatski državljani iako su prethodno godinama bili upisani u knjigu državljana za određeno matično područje. U ovakvim slučajevima pučki je pravobranitelj od nadležnih tijela zatražio izvješće kojima je obaviješten kako je stupanjem na snagu Napatka za provedbu Zakona o državnim maticama i upisu posvojenja u maticu rođenih ("Narodne novine", br. 26/08) započela verifikacija upisa, te kad se tom prilikom utvrdi da je u maticu rođenih pogrešno upisan podatak o državljanstvu osobe matičar po službenoj dužnosti pokreće postupak za ispravak pogrešno upisanog podatka. Pod greškom smatra se pogrešno upisan podatak u državnoj matici, odnosno podatak koji nije bio točan ili istinit u vrijeme obavljanja temeljnog upisa. Nakon toga, na temelju pravomoćnog rješenja nadležnog tijela na čijem se području vodi državna matica, ispravlja se pogrešan upis. Međutim, pritužitelji koji su se našli u ovakvoj situaciji pritužili su se na okolnost kako do trenutka obraćanja matičnom uredu nisu uopće bili upoznati da je učinjen ispravak pogrešnog upisa, niti da se o tome vodio upravni postupak. Samim time smatraju se oštećenima, s obzirom da nisu imali niti mogućnost sudjelovati u postupku. To se osobito odnosi na osobe koje već neko vrijeme žive u inozemstvu. Oni osjećaju nelagodu zbog okolnosti da je u postupku ispravljanja pogrešnog upisa utvrđeno da su državljani neke druge države a ne Republike Hrvatske a da se dostava rješenja o tome smatrala izvršenom nakon isteka osam dana od

stavljanja rješenja na oglasnoj ploči tijela koji je vodio postupak. Važeći Zakon o općem upravnom postupku pod pojmom obavješćivanje podrazumijeva informiranje stranaka i drugih sudionika o postupku i tijeku postupka i u njemu poduzetim radnjama. Također, i prema odredbama prethodno važećeg ZUP-a, obzirom da se pritužbe uglavnom odnose i na postupke okončane tijekom važenja tog propisa, valja naglasiti da je člankom 55. stavkom 1. bilo propisano, između ostalog, ako se neka radnja ima poduzeti protiv osobe čije je boravište nepoznato, a koja nema punomoćnika, tijelo koje vodi postupak postaviti će takvoj stranci privremenog zastupnika ako to traži hitnost predmeta, a postupak se mora provesti. Nije sporno da je Zakonom propisana obveza kako je stranka o promjeni adrese prebivališta ili boravišta dužna obavijestiti tijelo koje vodi postupak, međutim, u predmetnim slučajevima pritužitelji nisu niti znali da su stranke, odnosno, da se vodi postupak.



Tijekom izvještajnog razdoblja ponovo su, kao i prethodnih godina, zaprimljene pritužbe koje su se odnosile na postupke stjecanja hrvatskog državljanstva beneficiranom naturalizacijom, odnosno temeljem odredbe članka 16. stavka 1. Zakona o hrvatskom državljanstvu.

Problem je u tome što MUP traži da stranke dokažu svoju pripadnost hrvatskom narodu pisanim dokumentima, umjesto da utvrdi činjenice koje traži Zakon: da pripadnik hrvatskog naroda poštuje pravni poredak i običaje u Republici Hrvatskoj te prihvaća hrvatsku kulturu. U tom kontekstu valja naglasiti kako je u slučaju jednog od predmeta vođenog u Uredu pučkog pravobranitelja vezano za stjecanje hrvatskog državljanstva, Ustavni sud Republike Hrvatske odlukom broj: U-III/2820/2010 od 9. prosinca 2010. godine usvojio ustavnu tužbu te ukinuo presudu Upravnog suda Republike Hrvatske i rješenje MUP-a te vratio predmet nadležnom tijelu na ponovni postupak. U navedenom predmetu MUP je podnositeljčinu tužbu odbio navodeći, kao i u ostalim takvim slučajevima, između ostalog, kako drže da je pripadnost određenom narodu primarno subjektivna kategorija ali se traži da se ta pripadnost objektivizira na način da se iskazuje određenim ponašanjem osobe, osobito navođenjem hrvatske narodnosti u pojedinim

ispravama. Ustavni sud je ocijenio da su postupanja nadležnih tijela neosnovano ograničila dokaznu građu tijekom postupka samo na pisanu građu, odnosno ispravu, čime su ograničili mogućnost utvrđivanja relevantnih činjenica na temelju načela materijalne istine, što pak upućuje na zaključak o mogućoj arbitrarnosti. Stajalište MUP-a i Upravnog suda o odlučnosti izostanka navođenja hrvatske narodnosti u pojedinim pritužiteljičnim ispravama nije u skladu s mjerodavnim odredbama Zakona o hrvatskom državljanstvu, s obzirom da se tim Zakonom kao dokazna sredstva ne propisuju samo i isključivo isprave. Valja naglasiti da je u prethodnim izvješćima pučkog pravobranitelja Hrvatskom saboru bilo iznošeno ovo pitanje uz naglasak na upitnost ispravnosti prakse nadležnog tijela da za dokazivanje pripadnosti hrvatskom narodu priznaje kao dokaz samo izjašnjavanje u ispravama iako ZUP predviđa i druge mogućnosti dokazivanja. Na kraju, pribavljanje ovakvih isprava u nekim zemljama je nemoguće jer isprave ne sadrže rubriku o nacionalnoj pripadnosti, već samo o državljanstvu.

### ***Boravak stranaca***

Neodobravanje privremenog boravka u svrhu spajanja obitelji činio je najveći broj pritužbi osoba koje su se pučkom pravobranitelju obraćale vezano za reguliranje svog statusa u Republici Hrvatskoj. Naime, člankom 52. Zakona o strancima propisano je da će se strancu odobriti privremeni boravak ako ima sredstva za uzdržavanje, osigurano stanovanje, zdravstveno osiguranje, da ne postoje sigurnosne zapreke i da je opravdao svrhu privremenog boravka. Uredbom Vlade Republike Hrvatske o načinu izračuna i visini sredstava za uzdržavanje stranca u RH propisana su sredstva koja stranac mora imati da bi mogao regulirati boravak u RH. Također, propisani su i načini na koji se dokazuje posjedovanje sredstava za uzdržavanje. Međutim, u postojećim gospodarskim prilikama postalo je sve uočljivije da osobe koje su podnosile zahtjeva za produženje privremenog boravka u svrhu spajanja obitelji teško mogu zadovoljiti materijalne kriterije propisane spomenutom uredbom. Jednako tako, porezni dug po osnovi zdravstvenog osiguranja koji pritužitelji zbog materijalnih prilika nisu mogli plaćati tijekom određenog razdoblja za

sebe i članove svoje obitelji predstavljao je također prepreku pri reguliranju boravka. Sve to imalo je za posljedicu realnu opciju da se pritužiteljima ne odobri privremeni boravak, a što bi u situacijama gdje su navedene osobe već zasnovale obitelj u Republici Hrvatskoj s hrvatskim državljanima i roditelji su djece koja su hrvatski državljani, rezultiralo razdvajanjem članova obitelji. Upravo zato je pučki pravobranitelj u više slučajeva, obzirom na odredbe Općeg poreznog zakona, dao svoju preporuku Poreznoj upravi za oprost poreznog duga ili mogućnost da se isti plati u više mjesečnih obroka. Naime, člankom 137. stavkom 3. Općeg poreznog zakona propisano je da, ako bi izvršenje naplate poreznog duga dovelo u pitanje osnovne životne potrebe ovršenika i članova njegova kućanstva, porez se može iznimno, na zahtjev poreznog obveznika, otpisati u cijelosti ili djelomice.

**Primjer:**

**Opis slučaja** (10-03-986/09): Pučkom pravobranitelju obratila se molbom za pomoć M.M, državljanka C.G., majka troje djece s reguliranim privremenim boravkom, od kojih je dvoje rođeno u Republici Hrvatskoj. Pritužiteljica je u nadležnoj Poreznoj upravi podnijela zahtjev za otpis dospjelog duga i kamata u iznosu od više desetina tisuća kuna, nastalog zbog nemogućnosti plaćanja doprinosa zdravstvenog osiguranja u iznosu višem od četiristo kuna mjesečno po osobi. Pritužiteljica je ispunila obvezu plaćanja doprinosa za sebe, međutim za djecu to nije mogla redovito činiti zbog materijalne situacije. Istovremeno, navedeni dug predstavljao je problem u postupku odobravanja stalnog boravka za sve navedene osobe.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj dao preporuku nadležnom tijelu da se sukladno odredbama Općeg poreznog zakona otpiše porezni dug u cijelosti obzirom na razvidnost kako bi izvršenje naplate duga dovelo u pitanje osnovne životne potrebe obveznika i članova njegova kućanstva.

**Ishod slučaja:** Nakon što je nadležno tijelo provelo postupak i utvrdilo sve okolnosti predmetnog slučaja donijelo je rješenje o uvažavanju zahtjeva pritužiteljice te je otpisan ukupni iznos dospjelog duga s osnove doprinosa za zdravstveno osiguranje, a o čemu je ravnatelj nadležnog tijela izvijestio pučkog pravobranitelja. Isto tako, zaprimljeno

je očitovanje MUP-a da su primili rješenje nadležnog tijela o otpisu duga za predmetne osobe čime više ne postoje zapreke za odobrenje njihova boravka a o čemu je obaviještena i nadležna policijska postaja.



Pritužitelji su često navodili kako od strane tijela koje vodi postupak nisu kao stranke dobivale pomoć a što je jedno od načela upravnog postupka. Ponekad su tako dolazili u situaciju da podnose zahtjeve za produženje privremenog boravka u svrhu spajanja obitelji iako je, zbog poznavanja predmetnih slučajeva, nadležnom tijelu trebalo biti razvidno da uvjeti neće moći biti ispunjeni. Stoga je, poštujući načelo pomoći stranci, trebalo stranku uputiti da podnese zahtjev za odobravanje privremenog boravka iz humanitarnih razloga, sukladno članku 68. stavku 1. točke 4. Zakona o strancima, s obzirom da tada stranac ne mora imati osigurana sredstva za uzdržavanje, stanovanje i zdravstveno osiguranje, već samo ne smije predstavljati opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost i javno zdravlje. U takvim slučajevima pučki je pravobranitelj svojim dopisima nadležnom tijelu ukazivao kako je odredbom članka 61. Ustava propisano da je obitelj pod osobitom skrbi države, te da je, obzirom na neke slučajeve gdje je i majkama maloljetne djece izdana zapovijed o napuštanju Republike Hrvatske, odredbama Konvencije o pravu djeteta određeno, između ostalog, da se zahtjev djeteta ili njegovih roditelja za ulazak u državu stranku konvencije ili odlazak iz nje radi obiteljskog sjedinjenja treba razmatrati povoljno, humano i što žurnije te da će države osigurati da podnošenje takvog zahtjeva nema štetne posljedice za podnositelje zahtjeva i za članove njihove obitelji. Valja pozdraviti okolnost vidljivu iz dopisa nadležnog tijela zaprimljenih krajem izvještajnog razdoblja, kako je prilikom odlučivanja o odobravanju boravaka iz humanitarnih razloga prevladao stav da Pravilnik MUP-a o statusu i radu stranaca u Republici Hrvatskoj ne navodi taksativno primjere za odobrenje privremenog boravka iz humanitarnog razloga. Naime, člankom 20. Pravilnika propisano je, između ostalog, da je uz zahtjev za odobrenje privremenog boravka iz humanitarnih razloga, a zbog postojanja drugih opravdanih razloga humanitarne prirode, stranac dužan priložiti i dokaze na osnovi

koji se može utvrditi postojanje humanitarnih razloga, pa se kao primjeri navode osobe koje borave dugi niz godina u Republici Hrvatskoj i nisu regulirale boravak zbog osobito teških zdravstvenih razloga ili visoke životne dobi, ili su žrtve obiteljskog nasilja koje su ostale bez odgovarajuće skrbi, ili je riječ o strancima koji se nalaze u organiziranom smještaju ili su osobe koje se vraćaju u Republiku Hrvatsku sukladno Programu povratka ili zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba ili Zakona o obnovi. Upravo na činjenicu da slučajeve navedene kao primjer ne treba smatrati kao jedine moguće za utvrđivanje postojanja humanitarnih razloga te da se isti pojam može i po samom Pravilniku sagledavati u širem kontekstu od onog izraženog u primjerima navedenog članka, pučki je pravobranitelj ukazivao u korespondenciji s nadležnim tijelom. Međutim, kao odgovor nadležnog tijela stizala je napomena da je kroz te primjere vidljiva intencija zakonodavstva da se omogući reguliranje boravka određenim kategorijama stranaca.



Predmet obraćanja pritužitelja pučkom pravobranitelju bili su i slučajevi kada su isti imali određena očekivanja obzirom na, za njih, povoljne presude Upravnog suda RH, međutim, nakon što je Ministarstvo donijelo novo rješenje pridržavajući se pravnog shvaćanja suda i njegovih primjedaba a primjenjujući odredbu članka 215. Zakona o strancima, kojom je propisano da će se postupci započeti prije njegovog stupanja na snagu dovršiti prema njegovim odredbama, učinak je zbog ukupnog vremenskog trajanja cjelokupnog slučaja za te osobe opet isti kao i da sudski pravorijek nije donesen. Tako na primjer, kada je sudskom odlukom poništeno rješenje kojim pritužitelju 2004. godine nije bio odobren privremeni boravak, te zbog tog razloga nema vremenski kontinuitet potreban za odobravanje stalnog boravka, nadležno tijelo i uz pridržavanje pravnog shvaćanja suda ne može retroaktivno odobriti boravak za to razdoblje već samo za buduće. Zbog toga, gubi se potreban vremenski kontinuitet od pet godina potreban za odobravanje stalnog boravka.

***Aktivnosti Ureda pučkog pravobranitelja pri izvođenju projekta:  
"Socijalna uključenost: Potpora marginaliziranim zajednicama"***

Projekt je realiziran uz potporu UNHCR-a. U Uredu pučkog pravobranitelja je formiran tim koji se sastoji od koordinatora i dva vanjska suradnika: odvjetnice i predstavnika Roma. Rad se odvijao prvenstveno na terenu, odnosno na lokacijama gdje žive pripadnici romske populacije diljem Republike Hrvatske. Uspostavljeni su kontakti s predstavnicima romske zajednice te održavani zajednički sastanci uz prisustvovanje korisnika projektnih aktivnosti, pružane su preliminarne obavijesti o provođenju projekta, prikupljane informacije o statusnim pitanjima pripadnika Roma u mjestima njihovog stanovanja, davane konkretne upute o mogućnostima rješavanja konkretnih slučajeva te pružana pomoć pri pribavljanju isprava iz drugih država neophodnih u postupku reguliranja boravka ili stjecanja hrvatskog državljanstva onim osobama koje iz različitih razloga nisu bile to učiniti same. Tijekom izvođenja projekta obavljena su 56 terenska posjeta u 9 županija i Gradu Zagrebu, posjećeno je 14 gradova ili općina, s time da je samo u Zagrebu obišeno 10 lokacija gdje žive ili se okupljaju pripadnici romske populacije.

Ukupan broj registriranih slučajeva jest 269, od čega je terenskim radom obuhvaćeno 179 osoba, 68 direktno se obratilo Uredu pučkog pravobranitelja dok se 22 slučaja odnose na pomoć pri pribavljanju isprava iz drugih država.

Valja naglasiti da se najveći broj slučajeva odnosio na postupke stjecanja hrvatskog državljanstva i reguliranja privremenog boravka. Također, u svrhu vođenja tih postupaka javljali su se podredno upiti za druge vrste postupaka, prvenstveno postupak reguliranja poreznog duga nastalog na osnovi neplaćanja zdravstvenog osiguranja za strance.

Ured pučkog pravobranitelja je od Ministarstva unutarnjih poslova u kratkom vremenskom roku (14-20 dana) dobivao obavijesti o postavljenim upitima, pa se vrlo brzo mogla stvoriti jasnija slika svakog pojedinog evidentiranog slučaja.

#### Odobranje privremenog boravka

U postupcima vezanim za odobranje privremenog boravka strancima u Republici Hrvatskoj zabilježeno je 76 slučajeva. Najveći broj savjeta dat je osobama već prilikom

samih terenskih aktivnosti, u 11 slučajeva upućen je upit MUP-u a u 8 slučajeva odobren je privremeni boravak. Najveći broj upita projektnom timu vezano za postupke odobravanja privremenog boravka odnosio se na nemogućnost osoba da ispune uvjete propisane odredbom članka 52. toč. 1. i 3. Zakona o strancima, vezanim za sredstva za uzdržavanje i regulirano zdravstveno osiguranje. Također, odredbe Uredbe Vlade Republike Hrvatske o načinu izračuna i visini sredstava za uzdržavanje stranca u Republici Hrvatskoj u jednakoj su mjeri bili predmet interesa osoba koje su se obratile projektnom timu vezano za pomoć pri rješavanju svojih slučajeva. Naime, gospodarska situacija u kojoj se našlo hrvatsko društvo svakako je otežala ionako tešku materijalnu poziciju pripadnika romske manjine. Nepremostiva im je prepreka uvjet da mjesečno moraju platiti određeni iznos za zdravstveno osiguranje, odnosno da prilikom izdavanja odobrenja za privremeni boravak u Republici Hrvatskoj moraju raspolagati s određenim novčanim sredstvima.

Treba naglasiti da se u tim slučajevima ne radi o klasičnim strancima nedavno pristiglim u Republiku Hrvatsku, već o osobama koje ovdje žive duže vrijeme ili su članovi obitelji, bračni drugovi ili roditelji hrvatskih državljana. Naime, u tom kontekstu svakako treba naglasiti da se određeni broj evidentiranih slučajeva odnosi upravo na supruge i majke Roma, hrvatskih državljana, koje su državljanke drugih država, prvenstveno Bosne i Hercegovine, Republike Srbije, Republike Kosovo i Republike Makedonije. Upravo stoga, neplaćeni iznos za zdravstveno osiguranje ili nemogućnost ispunjavanja uvjeta posjedovanja minimalnih sredstava za uzdržavanje propisanih prije spomenutom Uredbom, u konačnici mogu rezultirati neodobravanjem daljnjeg boravka u Republici Hrvatskoj a što kao posljedicu može imati: razdvajanje obitelji, jer osoba tada mora napustiti hrvatski državni teritorij na određeno vrijeme, ili neregulirani (ilegalan) boravak u Republici Hrvatskoj, što se kasnije prilikom podnošenja novog zahtjeva za reguliranje boravka može tumačiti kao nepoštovanje pravnog poretka a to je opet razlog za odbijanje zahtjeva. Ovakva situacija kod osoba koje su se obratile projektnom timu izaziva osjećaj nelagode i predstavlja im, kao i njihovim obiteljima, opterećenje s kojim svakodnevno žive.

Vezano za evidentirane slučajeve postojanja poreznog duga zbog neplaćenog

iznosa za zdravstveno osiguranje, mobilni tim je zabilježio 21 slučaj, od čega je u 16 slučajeva osobama dana informacija o mogućnosti podnošenja zahtjeva Poreznoj upravi za otpis poreznog duga, dok je u 5 slučajeva gdje je takav zahtjev već bio podnesen, u kojima je bilo dokazano da se radi o osobama koje koriste određeni oblik socijalne pomoći bilo osobno ili putem svoje obitelji, dana preporuka pučkog pravobranitelja za otpis poreznog duga sukladno odredbama Općeg poreznog zakona.

### Stjecanje hrvatskog državljanstva

Vezano za stjecanje hrvatskog državljanstva, prema zapažanju mobilnog tima, pritužbe su se uglavnom odnosile na dugotrajnost postupaka stjecanja državljanstva. Broj slučajeva vezanih za postupke stjecanja državljanstva jest 41, od čega se u 25 slučajeva Ured pučkog pravobranitelja upitom obratio MUP-u. U jednom slučaju osoba je stekla hrvatsko državljanstvo a u jednom je doneseno rješenje o zajamčenju za primitak u hrvatsko državljanstvo.

Poteškoću u reguliranju državljanškog statusa nekih pritužitelja predstavlja činjenica da nisu regulirali svoje prethodno državljanstvo. Zakon o hrvatskom državljanstvu propisuje da se hrvatskim državljaninom smatra osoba koja je to svojstvo stekla po propisima važećim od dana stupanja na snagu tog Zakona, dakle 8. listopada 1991. godine. Po propisima koji su vrijedili u bivšoj državi, republičko državljanstvo tada rođenih osoba određivano je prema državljanstvu njihovih roditelja. Službena praksa bila je da su nadležna upravna tijela upisivala građane u knjige državljana SR Hrvatske, za određeno matično područje i pod određenim brojem ali pod napomenom da su te osobe državljani drugih socijalističkih republika bivše države, onih čiji su državljani bili njihovi roditelji. Prema informacijama dobivenim od osoba koje su mobilnom timu iznosile ovakve slučajeve, oni o tome nisu imali nikakve spoznaje i nejasno im je zašto ih se smatra državljanima onih država u kojima nisu rođeni, niti su u tim državama ikada bili.



Projektne aktivnosti i rezultati rada projektnog tima ukazuju na potrebu da se prilikom rješavanja statusnog pitanja pripadnika romske populacije pristupa s posebnim

senzibilitetom. U većini evidentiranih slučajeva radilo se o osobama koje nisu bile u mogućnosti da bez valjane pomoći upuste se u postupak reguliranja svog statusa, a od vitalne je važnosti neposredno kontaktirati s svakom pojedinom osobom u njoj poznatom okruženju i na njoj razumljiv način.

## **Radni odnos u gospodarstvu i obrtu**

Pritužbe iz područja radnih odnosa u gospodarstvu i obrtu, odnosile su se na možebitni nedopušteni prestanak radnog odnosa, ne produženje ugovora o radu sklopljenog na određeno vrijeme, neisplatu dospjele-dugovane plaće, neisplatu otpremnine, neisplatu jubilarne nagrade, te neisplatu naknade plaće za vrijeme privremene nesposobnosti za rad (bolovanja).

Iako iz odredbi Zakona o pučkom pravobranitelju proizlazi da pučki pravobranitelj nije nadležan postupati u slučajevima kada pritužitelji ukazuju na povredu propisa u području radnih odnosa kod poslodavaca u gospodarstvu i obrtu, većina zaprimljenih pritužbi iz radnih odnosa, odnosila se upravo na te poslodavce.

Pritužbe u kojima se ukazivalo na moguću povredu prekršajno sankcioniranih odredbi Zakona o radu, pučki pravobranitelj je dostavljao na nadležno postupanje Državnom inspektoratu, dok je pritužbe u kojima su pritužitelji tražili pravno tumačenje pojedinih pravnih instituta u području radnih odnosa, pučki pravobranitelj dostavljao na nadležno postupanje resornom Ministarstvu tj. Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva.

Pritužitelji su se pučkom pravobranitelju obraćali i zbog toga jer zbog neukosti i nedovoljnog poznavanja pravnih propisa u području radnih odnosa, nisu znali kojemu nadležnom tijelu prijaviti moguće nezakonitosti, pa ih je pučki pravobranitelj upućivao na nadležne inspeksijske službe.

U pritužbama u kojima se ukazivalo na mogući nedopušteni (nezakoniti) otkaz ugovora o radu, uzimajući u obzir da su rokovi za zaštitu prava iz radnog odnosa propisani

odredbama čl. 129. Zakona o radu; NN br. 149/09 (što uključuje i zaštitu prava zbog nedopuštenog otkaza ugovora o radu), strogo zakonski (prekluzivni) rokovi, što znači da ako pritužitelj u propisanom roku od 15 dana od dana dostave pisanog otkaza ugovora o radu ili u roku od 15 dana od dana saznanja za otkaz (ukoliko mu poslodavac nije dostavio otkaz ugovora o radu u pisanom obliku), ne podnese poslodavcu zahtjev za zaštitu prava zbog otkaza, ne može zahtijevati sudsku zaštitu prava zbog otkaza, pučki pravobranitelj je pritužitelje odmah po zaprimanju pritužbi upozoravao na pravne posljedice propuštanja rokova za zaštitu prava.

U pritužbama u kojima se ukazivalo da poslodavac pritužitelju nije isplatio dospjelu, dugovanu plaću, ili da mu nije isplatio otpremninu, odnosno da mu nije isplatio jubilarnu nagradu, pritužitelj je upućen da potraživanja iz radnog odnosa može ostvarivati putem suda (čl. 135. Zakona o radu), uz napomenu da ta potraživanja zastarijevaju za tri godine.

## **Radni odnos u javnim službama**

Pritužbe u kojima se ukazivalo na moguće povrede prava iz radnog odnosa u javnim službama (predškolskim ustanovama, osnovnim te srednjoškolskim ustanovama, zdravstvenim ustanovama), odnosile su se na nepravilnosti pri zapošljavanju, nedopušteni otkaz ugovora o radu, nepravilnosti u isplati plaće vezano za (ne)priznanje konvalidiranog staža, te „mobbing“- zlostavljanje na radu.

U pritužbama u kojima se ukazivalo na mogući nedopušteni (nezakoniti) otkaz ugovora o radu, uzimajući u obzir da su rokovi za zaštitu prava iz radnog odnosa propisani odredbama čl. 129. Zakona o radu (što uključuje i zaštitu prava zbog nedopuštenog otkaza ugovora o radu), strogo zakonski (prekluzivni) rokovi, što znači da ako pritužitelj u propisanom roku od 15 dana od dana dostave pisanog otkaza ugovora o radu ili u roku od 15 dana od dana saznanja za otkaz (ukoliko mu poslodavac nije dostavio otkaz ugovora o radu u pisanom obliku), ne podnese poslodavcu zahtjev za zaštitu prava zbog otkaza, ne

može zahtijevati sudsku zaštitu prava zbog otkaza, pučki pravobranitelj je pritužitelje odmah po zaprimanju pritužbi upozoravao na pravne posljedice propuštanja rokova za zaštitu prava.

Pritužbe u kojima se ukazivalo se moguće nepravilnosti pri zapošljavanju, pučki pravobranitelj je (ovisno o dostavljenim podacima) dostavljao na nadležno postupanje prosvjetnoj inspekciji (koja djeluje u sastavu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa) ili Državnom inspektoratu, odnosno upućivao pritužitelje da se obrate spomenutim nadležnim inspekcijama.

Pritužitelji su u dvije pritužbe ukazivali na izloženost mobbing-u, tj. „zlostavljanje na radu“, te u vezi s tim tražili pomoć i savjet pučkog pravobranitelja.

Budući da naše zakonodavstvo nije pravno reguliralo institut mobbing-a, tj. zlostavljanja na radu, niti je, iako je već nekoliko godina najavljivan, donesen Zakon o sprječavanju zlostavljanja na radu, pučki pravobranitelj je uputio pritužitelje da zaštitu prava (naknadu štete) zbog zlostavljanja na radu, mogu ostvarivati sukladno odredbama Zakona o obveznim odnosima (NN br. 35/05 i 41/08, u nastavku teksta: ZOO), koje se odnose na zaštitu „prava osobnosti“.

Polazeći od čl. 19.ZOO-a, prava osobnosti (koje ima svaka fizička osoba) su pravo na život, tjelesno i duševno zdravlje, ugled, čast, dostojanstvo, ime, privatnost osobnog i obiteljskog života, slobodu i dr.

U postupku provedenom povodom dviju pritužbi u kojima su pritužitelji ukazivali na moguće propuste u radu i postupanju prosvjetne inspekcije, pučki pravobranitelj je sukladno svojim ovlastima zatražio očitovanje Uprave za inspekcijske poslove Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa, no nakon zaprimljenog izvješća resornog Ministarstva, nije utvrđena osnovanost navoda u pritužbama.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja:** (P.P.-11-04-878/10) Pučkom pravobranitelju pritužbom se obratila D.K. iz B.M., u radnom odnosu kod poslodavca Dom za starije i nemoćne osobe iz B.M., navodeći da je poslodavac za nju i još 20-ak radnika, od srpnja 2009. godine

izmijenio način obračuna plaće, na način da im je nakon više od 10 godina od konvalidacije radnog staža, prestao obračunavati i isplaćivati uvećanu plaću za konvalidirane godine staža, bez donošenja bilo kakve odluke o tome. Iz dokumentacije dostavljene uz pritužbu, proizlazi da su se nakon isplate umanjene plaće, oštećeni radnici, pa tako i D.K., u rujnu 2009. obratili poslodavcu radi obavijesti o razlozima takve isplate. Poslodavac ih je obavijestio da se novi način obračuna i isplate plaće temelji na rješenju Uprave za socijalnu skrb Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi (u nastavku teksta: MZSS) od 05. lipnja 2009. godine, donesenog nakon što je MZSS-i obavilo inspekcijski nadzor kod poslodavca.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je od MZSS-a zatražio žurnu dostavu izvješća o svim navodima pritužiteljice, kao i dostavu zapisnika o obavljenom inspekcijskom nadzoru i rješenje MZSS-a od 05. lipnja 2009. godine.

MZSS-a je dostavilo izvješće i traženu dokumentaciju, ističući da navode pritužiteljice smatra neosnovanim, odnosno da je doneseno rješenje zakonito. Ovo obrazlažu time da je većem dijelu radnika zaposlenih kod poslodavca, u radni staž priznat staž koji je konvalidiran, što, prema njihovom mišljenju, nije u skladu s odredbama Zakona o konvalidaciji i Uredbe za provođenje Zakona o konvalidaciji za upravno područje rada, zapošljavanja, mirovinskog i invalidskog osiguranja, doplatka za djecu, socijalne skrbi i zaštite vojnih i civilnih invalida rata, pa je rješenjem inspektora MZSS-a naloženo da konvalidirani staž isključi iz radnog staža.

Na traženje pučkog pravobranitelja, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (u nastavku teksta: HZMO) je dostavio odgovor u kojem navodi da Zakon o radu, kao niti propisi iz mirovinskog osiguranja, ne definiraju pojam radnog staža, pa predlaže pučkom pravobranitelju da mišljenje o postupanju MZSS-a, zatraži od Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva (u nastavku teksta: MINGORP), što je i učinjeno.

Uprava za rad i tržište rada MINGORP-a, dostavila je mišljenje u kojemu se, u bitnom navodi, da tumačenje ukupnog radnog staža te pojma staža ostvarenog u javnoj službi, može dati povjerenstvo nadležno za tumačenje Temeljnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama.

Temeljem saznanja pučkog pravobranitelja da su se pritužiteljica i još 20-ak radnika poslodavca, u listopadu 2009. godine, zahtjevom za pomoć i zaštitu obratili Sindikatu zaposlenika u djelatnosti socijalne skrbi, pučki pravobranitelj je saznao (i u spis pribavio) da je iz Kabineta ministra MINGORP-a na traženje spomenutog Sindikata, dostavljeno mišljenje. U mišljenju od 24. veljače 2010. godine, navodi se da je Vlada Republike Hrvatske, temeljem odredbi Zakona o konvalidaciji (NN br. 104/97), donijela Uredbu (NN br. 51/98 i 74/08), a MINGORP je donijelo Pravilnik o postupku konvalidiranja odluka i pojedinačnih akata iz područja mirovinskog osiguranja (NN br. 53/08). S obzirom da, kako se navodi u mišljenju, niti jedan od važećih propisa ne definira pojam „radnog staža“, stajališta su da je u konkretnom slučaju (pritužiteljice i ostalih radnika poslodavca), primjenjiva odredba čl. 3. spomenute Uredbe, koja propisuje da osobe zatečene u radnom odnosu na temelju akata konvalidiranih temeljem Zakona o konvalidaciji, a koje imaju ili sklope ugovor o radu u skladu s propisima Republike Hrvatske, ostvaruju kontinuitet prava iz radnog odnosa utvrđena zakonom, podzakonskim propisima i kolektivnim ugovorima.

Polazeći od navedenog, pučki pravobranitelj je MZSS-a uputio preporuku radi obnove upravnog postupka po službenoj dužnosti, kako bi se, uzimajući u obzir mišljenje MINGORP-a od 24. veljače 2010. godine, u obnovljenom postupku poništilo rješenje MZSS-a od 5. lipnja 2009.godine (u dijelu koje se odnosi na konvalidaciju radnog staža), te nakon toga donijelo pozitivno rješenje za pritužiteljicu, kao i za ostalih 20-ak radnika kojima je poslodavac od lipnja 2009. godine prestao isplaćivati uvećane plaće za konvalidirane godine radnog staža, ukoliko su i ostali radnici, kao i pritužiteljica, zatečeni u radnom odnosu na temelju konvalidiranih akata.

Pučki pravobranitelj je od MZSS-a zatražio žurnu dostavu cjelovitog izvješća povodom njegove preporuke.

Međutim, pozivajući se na mišljenje Uprave za rad i tržište rada MINGORP-a od 8. studenoga 2010. godine, te zaključak broj 37/2005 Zajedničke komisije za tumačenje Kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama, Uprava za socijalnu skrb MZSS-a je obavijestila pučkog pravobranitelja da ne može prihvatiti preporuku za

obnovu upravnog postupka.

Nakon zaprimanja spomenutog odgovora, pučki pravobranitelj se podneskom od 3. siječnja 2011. godine, obratio državnom tajniku MINGORP-a. Iznoseći kronologiju događanja i poduzetih mjera u ovome predmetu, pučki pravobranitelj je upozorio na posljedice koje mogu proizvesti različita pravna mišljenja unutar istoga ministarstva (MINGORP-a), kao i na stvaranje pravne nesigurnosti kod svih onih koji traže mišljenje MINGORP-a. Stoga je pučki pravobranitelj dao preporuku za žurno zauzimanje jedinstvenog stava i žurnu dostavu usuglašenog pravnog mišljenja MINGORP-a u ovome predmetu.

Sukladno preporuci pučkog pravobranitelja, MINGORP-a je u svom očitovanju od 18. siječnja 2011. godine, izrazilo mišljenje da, kako se radi o radnom odnosu s područja javnih službi, gdje su materijalna prava koja se vežu uz pojam radnog staža uređena Temeljnim kolektivnom ugovorom za službenike i namještenike u javnim službama (u daljnjem tekstu: TKU), očitovanje u odnosu na prava s osnove staža ostvarenog u javnoj službi, može dati isključivo tijelo nadležno za tumačenje TKU-a.

Slijedom navedenog, pučki pravobranitelj je od Povjerenstva za tumačenje Temelnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo), zatražio tumačenje odredbi TKU-a vezano za pravo na isplatu uvećane plaće s obzirom na godine radnog staža, uključivo i godine konvalidiranog radnog staža.

Povjerenstvo je 16. ožujka 2011. godine obavijestilo pučkog pravobranitelja da je na sjednici održanoj 2. ožujka 2011. godine, u vezi s tumačenjem čl. 51. TKU, donijelo zaključak br. 54/2011. Sukladno tome zaključku, konvalidirani radni staž, na poslovima odgovarajuće struke i spreme, koji je priznat i upisan u radnu knjižicu, uključuje se u obračun osnovne plaće sukladno čl. 51.st.2. TKU.

Stoga je pučki pravobranitelj 18. ožujka 2011. godine, ponovno uputio preporuku MZSS-a radi obnove upravnog postupka po službenoj dužnosti, kako bi se, polazeći od citiranog zaključka Povjerenstva, donijelo pozitivno rješenje za pritužiteljicu, kao i za ostalih 20-ak radnika kojima je poslodavac od lipnja 2009. godine, prestao isplaćivati

uvećanu plaću za konvalidirane godine radnog staža.

**Ishod postupka:** Postupak još nije okončan.

**(2) Opis slučaja:** (P.P.-11-04-1035/10) Pučki pravobranitelj je zaprimio anonimnu pritužbu nezadovoljnih građana Grada V.. U pritužbi se navodi da je Dom za starije i nemoćne osobe u V., po natječaju objavljenom u svibnju 2010. godine, za radno mjesto „čistačica-pralja/glačara“, „pomoćni kuhar“ i „medicinska sestra“, zaposlio radnike koji ne ispunjavaju tražene uvjete iz natječaja, kao i to da je poslodavac pri zapošljavanju postupao protivno odredbama čl. 35. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (NN br. 174/04, 92/05, 107/07, 65/09 i 137/09, u nastavku teksta: ZOPHB).

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je pritužbu dostavio na nadležno postupanje Državnom inspektoratu, te zatražio izvješće o rezultatima inspekcijskog nadzora.

**Ishod postupka:** Iz izvješća Državnog inspektorata proizlazi da je poslodavac u svibnju 2010. godine javno objavio natječaj za popunjavanje više radnih mjesta (37), da su na natječaj pristigle čak 923 zamolbe, od kojih je 599 imalo potpunu dokumentaciju. Poslodavac je o rezultatima izbora obavijestio sve kandidate.

U izvješću se navodi da primljeni kandidati ispunjavaju tražene uvjete iz natječaja, te da je 6 kandidata zaposlenih na radno mjesto „čistačica-pralja/glačara“ (NKV) imalo (tj. ostvarilo) pravo prednosti pri zapošljavanju sukladno čl. 35. ZOPHB-a, dok za radno mjesto „pomoćni kuhar“, niti jedan od kandidata, uz prijavu na natječaj, nije dostavio dokaz da ima status osobe iz čl. 35. st.1. ZOPHB-a.

Vezano za izbor i prijam kandidata za radno mjesto „medicinska sestra-tehničar“, Državni inspektorat u izvješću navodi da je inspekcijski nadzor obavljen povodom predstavke koju je M.B iz V. uputila izravno Državnom inspektoratu, navodeći da joj je poslodavac nije dao prednost pri zapošljavanju temeljem odredbi čl. 48.f. Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata (NN br. 86/92-pročišćeni tekst, 27/93, 58/93, 2/94, 76/94, 108/95, 82/01, 94/01, 103/03, u nastavku teksta: ZZVCIR). Nakon što je inspekcijskim nadzorom utvrđeno da je poslodavac postupio protivno odredbama čl. 48.f. ZZVCIR-a,

kažnjivog po čl. 98.a st.1.t.3. ZZVCIR-a, Državni inspektorat je protiv poslodavca nadležnom prekršajnom sudu podnio optužni prijedlog. M.B. je naknadno obavijestila Državni inspektorat da je s poslodavcem sklopila ugovor o radu za radno mjesto „medicinska sestra-tehničar“.

## **Prava za vrijeme nezaposlenosti**

U pritužbama koje su se odnosile na ostvarivanje prava za vrijeme nezaposlenosti, pritužitelji su iskazivali nezadovoljstvo visinom isplaćene novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti, te nezadovoljstvo rješenjem Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (u nastavku teksta: HZZ) kojim im se utvrđuje prestanak prava na novčanu naknadu.

Tri pritužbe bile su preuranjene, jer su pritužitelji izrazili bojazan da u nekom budućem razdoblju, s obzirom na izmjenu zakonskih propisa (Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti te Zakona o mirovinskom osiguranju), možda neće imati pravo na novčanu naknadu.

Po dvjema pritužbama u kojima su pritužitelji ukazivali na moguće propuste u radu i postupanju službenika HZZ-a, postupci su u tijeku, tj. još nisu okončani.

**Opis slučaja:** (P.P.-11-13-697/10) Pučkom pravobranitelju pritužila se M.Ć iz Z., iskazujući nezadovoljstvo rješenjem HZZ-a, kojim joj je, zbog nejavljanja tome nadležnom tijelu u propisanim rokovima, utvrđen prestanak prava na novčanu naknadu. Pritužiteljica kao razloge nejavljanja HZZ-u, navodi svoj boravak u inozemstvu zbog bolesti i smrti supruga.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je pritužbu proslijedio HZZ-u, te zatražio očitovanje o navodima iz pritužbe.

**Ishod slučaja:** U očitovanju HZZ-a se navodi da je u postupku koji je prethodio donošenju spornog rješenja, pravilno utvrđeno da se pritužiteljica nije javljala HZZ-u dva uzastopna mjeseca (odnosno, nije se javljala punih pet mjeseci), niti je HZZ-e obavijestila o opravdanim razlozima nejavljanja. Sukladno odredbama čl. 47. st.1.t.2. Zakona o

posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (NN br. 80/08 i 94/09), isplaćivanje novčane naknade obustavlja se korisniku ako se ne javi HZZ-u jedanput mjesečno.

Odredbama čl. 48. st.1.t.14. istog Zakona, propisano je da pravo na novčanu naknadu prestaje nezaposlenoj osobi ako se ne javi HZZ-u u dva uzastopna mjeseca, a ne obavijesti HZZ o opravdanim razlozima nejavljanja. Dakle, redovno mjesečno javljanje HZZ-u, uvjet je za isplaćivanje novčane naknade. Budući da se pritužiteljica nakon rujna 2009. godine nije redovno mjesečno prijavljivala HZZ-u ( tj. nije se javljala punih pet mjeseci), ispunili su se uvjeti za prestanak prava na novčanu naknadu propisani Zakonom. U očitovanju HZZ-a navodi se i to da je pritužiteljica protiv rješenja o prestanku prava na novčanu naknadu izjavila žalbu koja je odbačena kao preuranjena, te da je izjavila žalbu protiv rješenja kojim joj je žalba odbačena, o čemu će HZZ rješavati u drugostupanjskom postupku. Pučki pravobranitelj je presliku očitovanja HZZ-a dostavio pritužiteljici, te okončao rad na ovome predmetu.

## **Službenički i radni odnosi državnih i lokalnih službenika**

Pritužbe iz područja službeničkih i radnih odnosa državnih službenika i namještenika tijekom 2010. godine odnosile su se na povrede prava u postupcima prijma u državnu službu, nezakonitu obustavu natjecajnih postupaka prijma, premještaj u državnoj službi, stegovne i druge postupke, prestanak službe i ocjenjivanje.

Povećani broj pritužbi u 2010. g. podnosili su lokalni službenici upravnih tijela jedinica lokalne i područne samouprave, a povrede prava na koje ukazuju odnose se na sve češće nezakonite promjene strukture zaposlenih u upravnim tijelima, osobito nakon lokalnih izbora i promjena političke opcije na vlasti, odnosno drugog političkog ili stranačkog opredjeljenja zatečenih službenika.

Odluke kojima se mijenja ustrojstvo upravnih tijela unutar postojećeg djelokruga jedinica lokalne i područne samouprave, ne sadrže odredbe o pravnom slijedu dosadašnjeg

i novog ustroja sukladno odredbama 103. do 108. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, niti se on izvodi iz sadržaja tih promjena.

Zbog toga se ovim promjenama ustrojstva upravnih tijela unutar istog djelokruga, zatečeni službenici raspoređuju prema slobodnoj volji izvršnog čelnika, a ne prema pravnom slijedu promjena ustroja i poslovima koje su obavljali.

Iako pojedina upravna tijela nakon promjena ustroja nisu ukinuta, raspisuju se natječaji za imenovanje novih pročelnika, izvršni čelnici razrješavaju zatečene pročelnike samo zbog činjenice donošenja nove odluke i pravilnika. Do okončanja natječajnog postupka imenuju se drugi službenici za privremeno obavljanje dužnosti pročelnika, a dosadašnji pročelnici upravnih tijela te drugi zatečeni službenici čiji se poslovi i nadalje obavljaju u istom ili drugom upravnom tijelu stavljaju se na raspolaganje i istekom roka raspolaganja prestaje im služba, iako za to nisu ispunjeni uvjeti propisani zakonom.

### ***Prava državnih službenika***

Postupak javnog natječaja za prijam u državnu službu prema odredbi članka 46. Zakona o državnim službenicima i nadalje dovodi u nejednak položaj kandidate iz reda državnih službenika i dostupnost radnog mjesta pod jednakim uvjetima.

U natječajnom postupku prijma u državnu službu po raspisanom natječaju za izabranog kandidata koji ima status državnog službenika u drugom tijelu mora se zatražiti suglasnost čelnika tijela u kojem taj službenik radi za njegov premještaj, iako se ne radi o premještaju.

Pučki pravobranitelj je i do sada ukazivao da pribavljanje navedene suglasnosti o premještaju za izabrane kandidate koji rade u drugom državnom tijelu dovodi do povrede prava na rad pod jednakim uvjetima.

Ujedno, nije isključen utjecaj tog čelnika koji daje suglasnost na tijek natječajnog postupka, ali i na povrede prava službenika koji kao kandidati sudjeluju u natječajnom postupku drugog tijela, ako po ishodu natječajnog postupka ostanu i nadalje raditi u dosadašnjem tijelu državne uprave. Povrede tih prava odnose se na mobbing, ocjenjivanje, napredovanja u službi i slično i to samo zbog toga, što su se javile na natječaj i bile

izabrane u tom postupku bez uspješnog ishoda.

Budući da je u vrijeme izrade izvješća u tijeku postupak izmjena i dopuna Zakona o državnim službenicima pučki pravobranitelj ukazuje na potrebu izmjena te odredbe Zakona.

Na povrede prava državnih službenika utjecale su i promjene službeničkog zakonodavstva i brojne dvojbe u njihovoj primjeni. Zbog ne donošenja zakona o plaćama prema Zakonu o državnim službenicima iz 2005. godine, nije osigurana puna primjena tog Zakona za sve državne službenike. Položaj rukovodećih službenika se potpuno uređuje Zakonom o državnim službenicima, a na ostale službenike i namještenike primjenjuju se i raniji propisi, što ih dovodi u nejednak položaj.

Nadalje, ukidanjem dužnosničkih radnih mjesta i imenovanjem rukovodećih službenika depolitizacija državne službe nije u potpunosti provedena. Natječajni postupak za imenovanje rukovodećih službenika na radna mjesta koja su od dužnosničkih postala službenička nije isti kao za ostale državne službenike. Rukovodeće službenike i nadalje kao i dužnosnike imenuje Vlada RH na prijedlog ministra, a provjera znanja sposobnosti i vještina i nadalje se provodi razgovorom s čelnikom središnjeg tijela državne uprave. Za ostale službenike provodi se testiranje iz općih i posebnih propisa, izradom praktičnog rada i razgovorom pred višečlanom komisijom.

### ***Prava lokalnih službenika i namještenika***

U postupku imenovanja i razrješenja pročelnika upravnih tijela koji i nadalje imaju status službenika, a ne dužnosnika, nije dopuštena žalba, već se može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom RH.

Pročelnici upravnih tijela time se dovode u neravnopravan položaj u odnosu na druge lokalne službenike upravnih tijela, a osobito državne službenike. Zaštita njihovih službeničkih prava u sudskim postupcima pred Upravnim sudom RH u pravilu je dugotrajan i nedostižan oblik zaštite.

Prema pritužbama u 2010. g., nakon dolaska novih neposredno izabраних izvršnih čelnika u jedinicama lokalne i područne samouprave koji su druge političke opcije, pročelnici upravnih tijela, a sve više i drugi službenici razrješavaju se odnosno stavljaju na raspolaganje s posljedicama prestanka službe.

U pravilu se to provodi fiktivnim promjenama odluka o ustrojstvu upravnih tijela i pravilnika o unutarnjem redu, bez prava prednosti u rasporedu zatečenih službenika prema poslovima koje su obavljali, utvrđenog člankom 103. do 105. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samouprave Istovremeno raspoređuju se službenici koji ne ispunjavaju propisane uvjete u pogledu vrste i stupnja stručne spremlje ili koji to pravo ne mogu ostvariti prema pravnom slijedu promjena ustroja upravnih tijela i poslovima koje su obavljali u trenutku promjena.

Odluke o ustrojstvu upravnih tijela kojima se mijenja ustrojstvo (naziv upravnog tijela, drugačiji raspored radnih mjesta) u pravilu unutar istoga djelokruga pojedine jedinice, ne sadrže odredbe o pravnom slijedu dosadašnjih upravnih tijela.

Donošenjem novih odluka i pravilnika o unutarnjem redu tako se mijenja struktura zaposlenih službenika i namještenika voljom izvršnog čelnika, a ne prema poslovima koje su obavljali i na kojima su zatečeni sukladno pravnom slijedu promjena ustroja i poslovima koji se nadalje obavljaju u istom ili drugom upravnom tijelu.

Postupak prijma u službu nepotrebno je složen i dugotrajan. Istovremeno, tako dugotrajan i složen postupak ne osigurava dovoljnu zaštitu prava koju propisuje Zakon o općem upravnom postupku.

U službeničkim stvarima lokalnih službenika potrebno je uvesti dvostupanjski postupak pred neovisnim drugostupanjskim tijelom koje bi rješavalo o žalbama protiv prvostupanjskih rješenja kao Odbor za državnu službu u vezi žalbi za državne službenike. Time bi se konačno napustio posljednji ostatak isključivog političkog odlučivanja u službeničkim stvarima i za lokalne službenike, što zasigurno može doprinijeti depolitizaciji lokalne službe, a time i profesionalnijem odnosu lokalne administracije prema građanima.

Takav žalbeni postupak pred neovisnim drugostupanjskim tijelom protiv rješenja o imenovanju i razrješenju pročelnika upravnih tijela i žalbama protiv prvostupanjskih

rješenja pročelnika u službeničkim stvarima ostalih lokalnih službenika upravnih tijela, zasigurno bi ubrzao postupak poništavanja sve brojnijih nezakonitih rješenja izvršnih čelnika, ali i nezakonitih rješenja pročelnika koja izvršni čelnici odbijanjem uložениh žalbi u pravilu potvrđuju.

Dosadašnja iskustva Odbora za državnu službu to nedvojbeno potvrđuju objektivnijim i profesionalnijim odlučivanjem u povodu žalbi protiv prvostupajskih rješenja u državnoj službi.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P. -11-03-93/10): Službenici Gradske uprave Grada T. (D. Č., I. C. C., I. K. i Lj. Š.) pritužbama su ukazali na nezakonito stavljanje na raspolaganje i prestanak službe, a namještenici na prestanak radnog odnosa istekom otkaznog roka (ukupno 14 službenika i namještenika), nakon lokalnih izbora u Gradu T. i promjena ustrojstva upravnih tijela.

Pritužitelji su prema navodima pritužbi nakon promjena ustrojstva stavljeni na raspolaganje zbog navodnog smanjenja broja zaposlenih u Gradskoj upravi i ušteda financijskih sredstava u Gradskom proračunu. Istovremeno, raspisani su natječaji za prijam novih službenika iste stručne spreme i struke, a protiv pritužitelja su pokrenuti postupci pred Službeničkim sudom, zbog teških povreda službenih dužnosti i udaljenju iz službe.

Time se, prema navodima pritužbe, nakon promjena lokalnih vlasti na izborima 2009. g. u upravnim tijelima nezakonito mijenja struktura zaposlenih, a zbog postupanja gradonačelnika Grada T. i pročelnika upravnih tijela, kao i posljedica koje ovi službenici trpe, ukazali su i na diskriminaciju, zbog drugog političkog ili stranačkog opredjeljenja.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj presliku pritužbe dostavio na postupanje Ministarstvu financija i Državnoj reviziji na postupanje u okviru njihove nadležnosti, a od Ministarstva uprave zatražio provedbu inspekcijskog nadzora.

Nakon provedenog nadzora upravna inspekcija Ministarstva uprave dostavila je pučkom pravobranitelju Zapisnik o provedenom inspekcijskom nadzoru od 28. lipnja 2010. g., te naknadno donesenu Odluku Ministarstva uprave od 28. kolovoza 2010. g. o

prigovoru Grada T. na Zapisnik o provedenom nadzoru.

Na temelju provedenog inspekcijskog nadzora upravne inspekcije Ministarstva uprave i dostavljene dokumentacije uz pritužbe, pučki je pravobranitelj utvrdio, da su u postupku donošenja općih akata i rješenja o stavljanju na raspolaganje i prestanku službe počinjene brojne povrede prava pritužitelja i drugih službenika i namještenika.

Nakon neposredno izabranog gradonačelnika Grada T. uslijedio je novi ustroj upravnih tijela Grada T.. Umjesto dosadašnjih upravnih tijela i Vlastitog pogona ustrojena su (4) upravna tijela.

Međutim, nakon promjena ustrojstva, nije se vodilo računa o pravu na raspored zatečenih službenika, sukladno pravnom slijedu tih promjena, poslovima koje su obavljali ili drugom zakonom predviđenom načinu njihovog rasporeda, kako je utvrđeno članka 105. i 108. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Nar. nov., br. 86/08).

U inspekcijskom nadzoru je također utvrđeno, da je a natječajem primljeno 12 novih službenika (od toga 7 vježbenika), a preostala slobodna radna mjesta u upravnim tijelima, prema saznanju i uvidu u objavljene natječaje i nadalje su se popunjavala novim službenicima.

Istovremeno, službenicima upravnih tijela plaće su se povećavale protivno zakonu, a službenički poslovi nezakonito su se obavljali sklapanjem ugovora o djelu s već zaposlenim službenicima u upravnim tijelima ili osobama izvan upravnih tijela.

Time se očito izbjeglo raspoređivanje zatečenih službenika, a prijmom novih službenika izvršene su promjene strukture zaposlenih nakon lokalnih izbora, iako se u vrijeme stavljanja na raspolaganje zatečenih službenika ukazivalo na smanjenje broja zaposlenih i uštede u proračunu.

Protiv dijela ovih službenika (D. Č., I. C. C. i Lj. Š.) istovremeno su bili pokrenuti i postupci zbog teških povreda službene dužnosti i udaljenja iz službe. Budući da se istovremeno stavljanje na raspolaganje zatečenih službenika i pokretanje postupaka zbog povreda službene dužnosti međusobno isključuju, nakon poništavanja rješenja o udaljenju iz službe i započetih postupaka zbog teških povreda službene dužnosti, Službenički sud ih

je obustavio i zahtjevi su odbačeni.

Tijek i ishod tih i drugih radnji bio je od utjecaja na donošenje rješenja, za koja je upravna inspekcija u nadzoru utvrdila da su nezakonita.

Rješenja o raspolaganju donesena su bez utvrđivanja pravnog slijeda promjena ustroja upravnih tijela i ne sadrže utvrđeno činjenično stanje na temelju kojeg se može izvesti zaključak o nemogućnosti raspoređivanja službenika stavljenih na raspolaganje, na način propisan odredbama 103. do 108. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Za vrijeme raspolaganja službenicima su nezakonito skraćeni rokovi raspolaganja, bez prekida za vrijeme bolovanja i isplatom naknada na ime preostalog dijela godišnjih odmora, čije je korištenje na temelju rješenja bilo u tijeku. Time je na nezakonit način ubrzan i prestanak njihove službe

To je protivno i odredbi članka 209. prijašnjeg ZUP-a koji se nakon stupanja na snagu novog ZUP-a, primjenjuje na ove postupke kao započete, a zbog čega se takva rješenja poništavaju.

S tim u vezi pučki pravobranitelj je ukazao i na ustavnosudsku praksu brojnih ukidanja presuda Upravnog suda u postupcima stavljanja na raspolaganje službenika bez obrazloženja činjenica o nemogućnosti raspoređivanja.

Međutim, Upravni je sud, presudom broj Us – 1339/2010-4, odbio tužbu Lj. Š., iako je istovremeno u drugom slučaju presudom broj Us-2018/2010-4 od 13. svibnja 2010. g. usvojio tužbu i poništio rješenje Grada P. s istim činjeničnim stanjem, odnosno bez obrazloženja činjenica o nemogućnosti rasporeda zatečene službenice.

Nadalje, rješenja o stavljanju na raspolaganje i prestanku službe, koja je za dio službenika preuzetih u Upravni odjel za gospodarenje prostorom i komunalno gospodarstvo (M. K., I. S., N. B. i Lj. Kl.) donijela predstojnica Ureda gradonačelnika, po ovlaštenju privremeno imenovanog pročelnika Upravnog odjela u kojem su zatečeni preuzeti službenici, donesena su od nenadležnog tijela.

Prijenos tih ovlasti na čelnika drugog upravnog tijela protivan je odredbi st. 2. čl. 35. Zakonu o općem upravnom postupku („Narodne novine“ broj 53/91 i 103/06) kojom je

propisano da rukovoditelj organa, može ovlastiti drugu službenu osobu istog organa (tijela) za rješavanje u upravnim stvarima iz određene vrste poslova.

Iako se to ovlaštenje sukladno st. 2. čl. 35. prijašnjeg ZUP-a može dati samo službeniku istog, a ne drugog tijela, nedvojbeno je stvarna nadležnost za donošenje rješenja u ovim službeničkim stvarima.

Iz tih razloga rješenja koja donose nenadležna tijela, temeljem čl. 263. st. 1. toč. 1. prijašnjeg ZUP-a (a to propisuje i novi ZUP) predstavljaju razlog za poništavanje rješenja po pravu nadzora, a prema čl. 10. Zakona o upravnim sporovima, razlog za pobijanje upravnog akta i u sudskoj kontroli. Na stvarnu nadležnost tijela i donošenje rješenja od ovlaštene osobe nadležna drugostupanjska tijela u povodu žalbe i Upravni sud povodom tužbe dužni su paziti po službenoj dužnosti.

Upravna inspekcija pravilno je ocijenila da su rješenja o stavljanju na raspolaganje M. K., I. S., N. B. i Lj. K. nezakonita, zbog toga što ih je donijelo drugo stvarno nenadležno upravno tijelo. Međutim, presudom Upravnog suda dostavljenom nakon provedenog nadzora broj Us-1331/2010-4 od 28. travnja 2010. g. odbijena je tužba M. K. Naknadno dostavljenom još jednom presudom Upravnog suda broj Us-1229/2010-6 od 24. studenoga 2010. g. odbijena tužba I. S. s istim stajalištem.

Iako pučki pravobranitelj kao i upravna inspekcija drži neprihvatljivim stajalište Suda o odbijanju tužbi, uvažavajući pravnu snagu presuda Upravnog suda pritužitelje je uputio na podnošenjem tužbe Ustavnom sudu RH.

Upravna inspekcija je povodom dostavljenih presuda Suda iz tih razloga dijelom uvažila prigovor Grada na Zapisnik o provedenom inspekcijskom nadzoru. U preostalom dijelu upravna inspekcija je odbila prigovor i zatražila poduzimanje ostalih naloženih mjera i dostavu izvješća.

S tim u vezi pučki pravobranitelj je o utvrđenim povredama obavijestio Grad T. i zatražio dostavu izvješća o poduzetom sukladno preostalim naloženim mjerama i rokovima koje je utvrdila upravna inspekcija, a koji teku od dana dostave odluke o prigovoru.

**Ishod slučaja:** Grad T. je dostavio svoje očitovanje na povrede koje je utvrdio pučki pravobranitelj, ali ne i izvješće o poduzetom na opisani način. S tim u vezi pučki

pravobranitelj će zatražiti dostavu izvješća putem upravne inspekcije.

**(2) Opis slučaja** (P.P.–11-07-1426/10-2): Zajedničkom pritužbom pritužitelji (B.Ž., V.Š., P.F., D. B., B. B. svi iz Grada V.) su ukazali na povrede prava zbog toga što su kao zatečeni službenici nezakonito razriješeni, odnosno stavljeni na raspolaganje, nakon promjena ustrojstva upravnih tijela Grada V..

Prema navodima pritužbe, poslovi na kojima su pritužitelji zatečeni i nadalje se prema pravnom slijedu ustroja obavljaju i za njih ispunjavaju propisane uvjete, raspoređeni su službenici koji te uvjete ne ispunjavaju.

Pritužbom se ukazuje i na brojne druge nepravilnosti u postupku promjena ustroja upravnih tijela, namjeru neraspoređivanja pritužitelja, te povredu dostojanstva i diskriminaciju, zbog njihovog drugog i drugačijeg političkog opredjeljenja ili pripadnosti drugoj političkoj opciji, nakon promjena vlasti neposrednim izborom gradonačelnika na lokalnim izborima 2009. godine. Prema navodima iz pritužbe, svi neraspoređeni su djeca, ili drugi srodnici poginulih i nestalih sugrađana V., stradalih u Domovinskom ratu i agresiji na V., odnosno hrvatski branitelji i zatočnici srpskih logora.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj, na temelju priložene dokumentacije utvrdio je, da novom Odlukom o ustrojstvu upravnih tijela Grada V., unutar istog djelokruga ove jedinice, nije propisan pravni slijed promjena ustroja upravnih tijela u odnosu na dosadašnji, što je očito bilo od utjecaja na neraspoređivanje pritužitelja.

Stavljanjem na raspolaganje pritužitelja to nije učinjeno niti na temelju stvarnog sadržaja promjena ustrojstva, a nije se vodilo računa o poslovima koje su obavljali, iako na to obvezuju odredbe članka 103. do 105. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

To i stoga što se navedene promjene ustrojstva nisu odnosile na ukidanje upravnih tijela, već na promjene naziva upravnog tijela ili preuzimanje dijela poslova drugih tijela u kojima su ukinute ustrojstvene jedinice ili radna mjesta.

Prema navodima iz pritužbe i priloženih rješenja o stavljanju na raspolaganje pritužitelja, utvrđene su i sljedeće nepravilnosti koje su od utjecaja na povrede prava:

- U postupku koji je prethodio stavljanju na raspolaganje, pritužitelji, koji su zatečeni na radnim mjestima pročelnika V.Š i P.F., nezakonito su razriješeni prije stupanja na snagu nove Odluke o ustrojstvu i donošenja novog Pravilnika o unutarnjem redu, a umjesto njih su imenovani privremeni pročelnici.

- Nakon donošenja novog Pravilnika o unutarnjem redu od 20. rujna 2010. g. pritužitelji su kao neraspoređeni službenici stavljeni na raspolaganje rješenjima privremenih pročelnika od 19. listopada 2010. g., a namješteniku B. B. kao neraspoređenom namješteniku rješenjem je utvrđen otkazni rok.

- Rješenja o stavljanju na raspolaganje pritužitelja neovlašteno su donijeli privremeni pročelnici, a obrazloženja rješenja ne sadrže na zakonu utemeljene činjenice o nemogućnosti rasporeda, čime su povrijeđene odredbe o bitnim dijelovima i sadržaju rješenja propisane čl. 98. novog Zakona o općem upravnom postupku.

- U postupku raspoređivanja službenika nije se vodilo računa o poslovima koje su pritužitelji obavljali, uvjetima, iskustvu i njihovom pravu prednosti koje imaju kao zatečeni službenici, na način propisan odredbama članaka 103. do 105. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Dokaz tih tvrdnji je popis službenika koji su raspoređeni, iako nisu zatečeni na tim poslovima, ne ispunjavaju propisane uvjete, odnosno nemaju iskustvo koje imaju pritužitelji kao neraspoređeni službenici stavljeni na raspolaganje i namještenik kojem je utvrđen otkazni rok. To se odnosi i na službenike (njih 10) koji su u trenutku promjena ustrojstva upravnih tijela zatečeni na radnom mjestu srednje stručne spreme (SSS), a raspoređeni su na radna mjesta više stručne spreme (VŠS), te službenike zatečene na radnom mjestu (VŠS) koji su raspoređeni na radna mjesta visoke stručne spreme (VSS), protivno odredbi članka 124. Zakona.

Temeljem odredbe čl. 124. Zakona, službenici koji imaju za jedan stupanj nižu stručnu spremu od propisane, iznimno pod uvjetima utvrđenim Zakonom, mogu nastaviti obavljati poslove tog radnog mjesta, samo ako su zatečeni na takvom radnom mjestu u trenutku stupanja na snagu Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (31. srpnja 2008. g.), a ne kao u slučaju rasporeda dijela

službenika (njih 10) nakon donošenja novog Pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela Grada V.

- Pojedina slobodna radna mjesta utvrđena Pravilnikom o unutarnjem redu za koja neraspoređeni službenici ispunjavaju uvjete nisu popunjena, a pritužitelji su kao neraspoređeni stavljeni na raspolaganje.

- Isto tako, novim Pravilnikom u odnosu na dosadašnji, utvrđena su radna mjesta s jednim izvršiteljem koja obuhvaćaju sve poslove tog upravnog područja. Očiti primjer je radno mjesto voditelja odsjeka za socijalnu i zdravstvenu skrb, humanitarnu djelatnost, predškolski odgoj, školstvo i kulturu. U okviru tog radnog mjesta predviđeni su svi poslovi iz područja društvenih djelatnosti, iako zahtijevaju različite struke i iskustvo, za koje D. B. kao zatečena i neraspoređena službenica ispunjava uvjete i koje poslove je obavljala.

- U Uredu za opće poslove i ured gradonačelnika, za obavljanje pravnih poslova praćenja propisa i izrade normativnih akata iz djelokruga lokalne samouprave, pripreme prijedloga koje utvrđuje gradonačelnik kao izvršno tijelo, te pripreme i vođenje sjednica Gradskog vijeća, otpreme i praćenje izvršenja donesenih akata, kadrovske poslove i mjesnu samoupravu, nisu raspoređeni zatečeni službenici odgovarajuće struke, stupnja stručne spreme i iskustva.

Raspoređeni su službenici drugih struka, te službenici koji imaju nižu stručnu spremu protivno odredbi čl. 124. službeničkog Zakona, a jedno radno mjesto je nepopunjeno. Namještenik B. B. nije raspoređen, iako je zatečen na radnom mjestu za koje ispunjava uvjete i koji poslovi se i nadalje obavljaju. Naknadno mu je ponuđeno radno mjesto za obavljanje poslova čišćenja, za koje je propisana osnovna škola, a imenovani osim stručne spreme za obavljanje poslova na kojima je zatečen, ima još dvije struke srednje stručne spreme.

Pučki pravobranitelj je na temelju utvrđenog stanja zatražio da povjerenica Vlade RH za Grad V. u ime Gradskog vijeća Grada V. i gradonačelnik, preispitaju zakonitost donesenih akata iz svoje nadležnosti i poduzmu potrebne radnje, kako bi se otklonile očite nepravilnosti u postupku raspoređivanja zatečenih službenika, te izvršio raspored pritužitelja sukladno odredbama članka 103. do 105. Zakona o službenicima i

namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

U vezi Odluke o ustrojstvu upravnih tijela Grada V., predloženo je da povjerenica Vlade RH utvrdi pravni slijed dosadašnjih upravnih tijela i upravnih tijela prema novoj Odluci, a po potrebi, vjerodostojnim tumačenjem otkloni dvojbe u primjeni ove Odluke Gradskog vijeća Grada V., a sve kako bi se u provedbi te Odluke poštivale navedene odredbe Zakona o rasporedu zatečenih službenika.

Budući da su pritužitelji svojom predstavkom zatražili postupanje Ministarstva uprave, pučki pravobranitelj je ukazao na žurno postupanje upravne inspekcije i provedbu nadzora tog Ministarstva, nad donesenim općim aktima o promjeni ustroja upravnih tijela, rješenjima o razrješenju i privremenom rasporedu pročelnika, te stavljanju na raspolaganje pritužitelja, a s tim u vezi i rješenja o nezakonitom rasporedu dijela zatečenih službenika bez odgovarajuće struke.

Pučki pravobranitelj upozorio je kako u slučaju Grada V., tako i drugih jedinica u kojima se povodom pritužbi ukazuje na iste nepravilnosti i promjene strukture zaposlenih fiktivnim promjenama ustroja upravnih tijela. O poduzetom pučki pravobranitelj je zatražio žurnu dostavu izvješća.

**Ishod postupka.** Upravna inspekcija Ministarstvo uprave provela je inspekcijski nadzor i utvrdila nepravilnosti, te naložila mjere i rokove za njihovo otklanjanje. Zbog rokova koji su utvrđeni postupak pred pučkim pravobraniteljem u ovom slučaju je u tijeku.

## **Lokalna samouprava**

Pučki pravobranitelj je zaprimao pritužbe kojima se ukazuje na povrede prava građana pred nadležnim predstavničkim, izvršnim i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz samoupravnog djelokruga tih jedinica.

Pritužbe se pretežito odnose na povrede prava iz područja komunalnih djelatnosti, (opskrba pitkom vodom, naknada za uređenje voda, komunalna naknada, buka u naseljenom mjestu, korištenje grobnog mjesta).

Građani su svojim pritužbama ukazivali na povrede prava zbog cijena komunalnih

usluga, osobito uvođenjem dvojnih cijena pitke vode za pojedine skupine stanovništva što ih dovodi u neravnopravan položaj.

Budući da se formiranje cijena komunalnih usluga i kontrola tih cijena u uvjetima isporuke ovih usluga putem jednog isporučitelja provodi bez tržišnog formiranja cijena dvaju ili više isporučitelja iste komunalne usluge, pučki pravobranitelj je zatražio postupanje Državnog inspektorata i Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

U pogledu odvoza smeća jedinice lokalne samouprave ne osiguravaju uvjete obračuna cijena prema količini usluga, na što ih obvezuje i Zakon o zaštiti potrošača, ali bez propisanih sankcija do ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju.

Pritužbama građani ukazuju na povredu prava iz razloga što im na ime plaćenog komunalnog doprinosa nije izgrađena nužna komunalna infrastruktura, sukladno Zakonu o komunalnom gospodarstvu i donesenim programima jedinica lokalne samouprave za izgradnju objekata komunalne infrastrukture, a istovremeno ne mogu ostvariti pravo povrata uplaćenog iznosa kako je to predviđeno propisima.

Postupci pučkog pravobranitelja koje redovito provodi po pritužbama zbog buke u naseljenom mjestu, do sada nisu dali rezultata. I u ovoj izvještajnoj godini povodom pritužbi zatraženo je od državnih i lokalnih tijela poduzimanje propisanih mjera, uključujući sanitarnu inspekciju i postupanje policije. Iako pučki pravobranitelj nema utjecaja na odluke o radnom vremenu ugostiteljskih objekata u naseljenom mjestu i nadalje ukazuje jedinicama lokalne samouprave da preispitaju svoje odluke.

Dio ovih pritužbi odnosi se na povrede prava u vezi ovlasti i načina odlučivanja predstavničkih i izvršnih tijela jedinica lokalne samouprave u vezi donošenja općih akata, osobito zbog neovlaštenog propisivanja obveza građanima.

Obavljanje redovitog nadzora nad općim aktima, prema zaprimljenim pritužbama građana i ispitnim postupcima koje je povodom pritužbi provodio pučki pravobranitelj nije dovoljno učinkovito, zbog toga što tom nadzoru ne podliježu odluke koje imaju obilježja općeg akta, a donose ih neovlašteno gradonačelnici i načelnici kao izvršna tijela.

Primjer za to su odluke o dodjeli stipendija kojima se propisuju mjerila i postupak dodjele stipendija, a u jedinicama ih donose izvršni čelnici, umjesto predstavnička tijela, a

potom na temelju provedenog postupka o pojedinačnim aktima o dodjeli pojedine stipendije također odlučuju izvršni čelnici.

Pučki pravobranitelj je povodom pritužbe protiv Općine V. na temelju provedenog ispitnog postupka Ministarstvu uprave ukazao na neovlašteno donošenje odluke o dodjeli stipendija, a na temelju uvida u objavljene odluke skrenuo pozornost da to čine i druge jedinice. Zbog toga je potrebno ustrojiti redoviti nadzor nad ovim i sličnim neovlaštenim donošenjem odluka izvršnih čelnika, a ne samo po pojedinačnim pritužbama građana.

Protiv odluka koje donose nenadležna izvršna tijela potrebno je provesti postupak obustave tih općih akata, a po potrebi prema propisanom postupku inicirati i postupak ocjene zakonitosti pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske.

### **Primjer:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-07-08-1405//09): Pritužitelj J. S., iz P., je pritužio I. vodovod d.o.o. iz B. zbog utvrđivanja različite cijene pitke vode pojedinim kategorijama građana čime su dovedeni u neravnopravan položaj. Mjerila kojima se I. vodovod rukovodio pri utvrđivanju cijene pitke vode za kategoriju domaćinstva je prebivalište, odnosno boravište. Tako građani koji imaju prebivalište na području te jedinice za isporučenu cijenu pitke vode plaćaju 5,47 kuna po m<sup>3</sup>, a ostali potrošači te kategorije koji na području jedinice nemaju prebivalište, već prijavljeno boravište plaćaju 11,17 kuna cijenu po m<sup>3</sup>.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj pritužbu je dostavio na postupanje Državnom inspektoratu, te zatražio da nadležni inspektor poduzme odgovarajuće mjere. Budući da je takav cjenik potvrdilo i ovlašteno tijelo jedinice lokalne samouprave pritužba je upućena i na tu jedinicu.

Prema dostavljenom izvješću Područne jedinice Državnog inspektorata u R. Odluku o prodajnoj cijeni pitke vode i usluga donio je I. vodovod, a ovlašteno tijelo jedinice lokalne samouprave je zaključkom dalo svoju suglasnost. U postupku inspeksijskog nadzora utvrđeno je da prema odredbi čl. 39. st. 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu na području Grada P. nisu ispunjeni uvjeti za tržišno utvrđivanje različitih

cijena pitke vode, čime su potrošači pitke vode unutar iste kategorije (domaćinstva) dovedeni u neravnopravan položaj.

Slijedom toga su Odluka o cijeni pitke vode i Zaključak o suglasnosti na tu Odluku dostavljeni ministarstvu nadležnom za provedbu upravnog nadzora i Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja, zbog provedbe postupka u vezi zaštite neravnopravnog položaja potrošača.

Agencija je nakon provedenog postupka zatražila usklađivanje Odluke o cijeni pitke vode za stanovništvo neovisno o njihovom prebivalištu ili boravištu.

**Ishod slučaja:** Postupak je dovršen, a I. Vodovod je u listopadu 2010. g. otklonio razliku u cijeni pitke vode za domaćinstva koja nemaju stalni boravak na području za koje se obavlja opskrba pitkom vodom.

## **Gospodarstvo, obrt i financije**

Tijekom izvještajne 2010. godine u području gospodarstva, obrta i financija pučki pravobranitelj je zaprimio znatan broj pisanih podnesaka i telefonskih poziva građana koji nisu imali karakter pritužbi u smislu Zakona o pučkom pravobranitelju.

Naime podnesci nisu sadržavali navode i činjenice o povredi ustavnih i zakonskih prava građana u postupku pred državnim upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti, odnosno pojedinačne slučajeve ugroženosti njihovih prava koje su im prilikom izvršavanja poslova iz svoje nadležnosti pričinili organi državne uprave, tijela sa javnim ovlastima ili djelatnici u tim organima ili tijelima. U bitnom su opisivali teško ekonomsko i socijalno stanje i probleme s tim u vezi te tražili mišljenja, tumačenja, savjete i objašnjenja određenih propisa kao i pomoć za rješavanje teškog ekonomskog i socijalnog stanja prouzrokovano nezaposlenošću, ovrhama na novčana primanja, prestankom pružanja im javnih usluga (obustava isporuke električne energije, obustava isporuke vode) od strane pružatelja tih usluga, a zbog ne plaćanja istih.

Tako je primjera radi: 1) građanin G. R. iz Š. tražio pismeno tumačenje članka 94. i

95. Zakona o radu ( Zakona koji je prestao vrijediti a odredbe su se odnosile na zabranu prijeboja i zaštitu plaće pri prisilnom ustegnuću); 2) građanin K. A. e-mailom je zatražio pobliže objašnjenje, iako zna da u Zakonu piše da je svatko tko posjeduje TV prijamnik dužan plaćati pretplatu HRT-u, što ako netko ne gleda programe HTV-a i ne sluša HR nego se služi svojim prijamnikom samo za gledanje komercijalnih televizija i sluša muziku preko player-a koju je uredno kupio i za nju platio porez u dućanu; 3) građanin E. I. iz Zagreba tražio je od pučkog pravobranitelja da provjeri da li je njegov bivši poslodavac – tvrtka M iz Z. uplaćivala za njega doprinose za mirovinsko i zdravstveno osiguranje u određenom periodu 2009 godine.

Neki podnesci su se odnosili na traženje pomoći za rješavanje problema u poslovanju gospodarskih subjekata – trgovačkih društava i obrtnika.

Iako svi ovi podnesci, kao što je naprijed rečeno, nisu imali karakter pritužbi, pučki pravobranitelj je, uvažavajući teškoće građana i njihovo ljudsko dostojanstvo, uzeo u razmatranje sve predmetne podneske, te informirao podnositelje o svojim ovlastima uz naznaku mjerodavnih propisa i tijela u čijoj je nadležnosti predmetna problematika i kojem se mogu obratiti za eventualno rješavanje svojih poteškoća.

U drugoj polovici godine zaprimljeno je nekoliko podnesaka i pritužbi vezanih za davanje i korištenje osobnog identifikacijskog broja (OIB-a).

Određen broj pritužbi u djelokrugu pučkog pravobranitelja odnosio se na poreze, doprinose i carinu.

### **Primjeri:**

(1) **Opis slučaja** (P.P.-12-19-1315/09): Ovaj slučaj je već naveden i u prošlogodišnjem izviješću kada nije bio dovršen. Riječ je o slučaju u kojem se D. B. obratio pučkom pravobranitelju povodom Odluke o načinu prikupljanja – naplati RTV pristojbe u kojoj stoji kako bi odjavili tv prijamnik morate potpisati izjavu kojom odobravate HRT-kontroloru ulazak u stan u bilo koje doba dana, a što da se kosi sa ustavom zajamčenom nepovredivosti doma.

**Poduzete mjere:** Nakon što je pučki pravobranitelj pribavio prepisku Hrvatske

udruge za zaštitu potrošača i Hrvatske radiotelevizije po pitanju predmetne Odluke, u kojoj Odjel RTV pristojba navodi: „U svakom slučaju HRT ne postupa suprotno zakonskim propisima.“, ocijenio je da bi bilo neučinkovito obratiti se Hrvatskoj radioteleviziji, stoga je predmet sa navedenom prepiskom uputio Ministarstvu kulture koje je nadležno za nadzor nad zakonitošću rada Hrvatske radio televizije.

Ministarstvo kulture je 21. prosinca 2009. godine izvijestilo pučkog pravobranitelja o dopisu upućenom Hrvatskoj radioteleviziji u kojem navodi kako smatra da je predmetnom odlukom HRT prekršila svoje javnopravne ovlasti, te ju je potrebno izmijeniti i uskladiti sa zakonskim propisima. Dana 01.03. 2010. Ministarstvo kulture je obavijestilo pučkog pravobranitelja o odgovoru Ravnateljstva HRT-a u kojem ono navodi „da će u skorom roku a najkasnije po donošenju novog zakona o HRT-u, s obzirom da je u tijeku njegova izrada, sve provedbene akte, među kojima i Odluku o načinu prikupljanja – naplati RTV pristojbe uskladiti sa zakonima, a imajući u vidu mišljenje i primjedbe Ministarstva kulture. Do tada će HRT kod odjave prijavnika i pečaćenja, kao i kod kontrole objavljenih prijavnika postupati s maksimalnom obzirnošću i voditi računa o zaštiti interesa i nepovredivosti doma posjednika prijavnika.“. Zakon o hrvatskoj radioteleviziji donesen je 03. prosinca 2010 godine i objavljen u Narodnim novinama broj 137/2010.

**Ishod slučaja:** Predmet nije dovršen. Pučki pravobranitelj će pratiti postupanje HRT-a po pitanju usklađivanja predmetne odluke.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-07-08-1005/10): Z.B. se pritužuje na rad Ured za komunalne poslove, Općine G. S. kojem se obratio zbog računa za komunalnu naknadu i još nije dobio odgovor. U pritužbi opisuje svoje teško zdravstveno stanje kao i svoje supruge te loše uvjete za život, ( kuća je u lošem stanju, nema vodovoda, kanalizacije, ne odvozi se smeće, nema javnog prijevoza, općenito neopremljenost komunalnom infrastrukturom). Unatoč takvim okolnostima njemu se dostavljaju računi za komunalnu naknadu i uređenje voda.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je Općini G. S. dostavio presliku pritužbe i popratnu dokumentaciju s preporukom da se ispituju navodi pritužitelja i utvrdi činjenično stanje te poduzme odgovarajuće mjere u okviru svojih nadležnosti. Istovremeno je

zatražena dostava izvješća o poduzetom.

**Ishod slučaja:** Općina G.S. je dana 10.12.2010. godine obavijestila pučkog pravobranitelja „da tijekom sljedeće godine planira izvršiti izmjeru površine svih stambenih prostora na području općine te temeljem izmjere izdati nova rješenja obveznicima plaćanja komunalne naknade. U skladu s navedenim, te uvažavajući socijalne i zdravstvene probleme obitelji B. Općina G.S. stavlja van snage Rješenje o obvezi plaćanja komunalne naknade za 2010. godinu toj obitelji te će o tome izvijestiti Hrvatske vode, Ispostavu za slivno područje radi oslobađanja od plaćanja naknade za uređenje voda.“

Predmet je uspješno okončan.

## **Socijalna skrb, obiteljsko - pravna zaštita i skrbništvo, roditeljne i roditeljske potpore**

Tijekom 2010. g. u radu je bila 101 pritužba iz područja socijalne skrbi, obiteljsko-pravne zaštite i skrbništva te roditeljskih i roditeljskih potpora, a iz prethodnog razdoblja 43 pritužbe.

### ***Socijalna skrb***

U području socijalne skrbi pritužitelji ističu nezadovoljstvo visinom socijalne pomoći budući da tim iznosom ne mogu podmiriti osnovne životne potrebe. U ovim slučajevima pučki pravobranitelj preporuča odobravanje jednokratne pomoći što, u pravilu, centri za socijalnu skrb i prihvaćaju.

Sukladno članku 12. Zakona o socijalnoj skrbi jednokratne pomoći nisu prava u sustavu socijalne skrbi, nego mogući oblik pomoći, pa odobravanje i visina ove pomoći ovisi o osiguranim proračunskim sredstvima.

Pučki pravobranitelj je u prethodnim godišnjim izvješćima ukazao na potrebu

usklađivanja zakonodavstva s primjedbama i zaključcima Europskog odbora za socijalna prava (dalje: Odbor) u svezi primjene Europske socijalne povelje (dalje: Povelje) glede niskog iznosa stalne pomoći, posebice u odnosu na samca (članak 13. stavak 1. Povelje). Iako je najavljeno da će se novim Zakonom o socijalnoj skrbi ovaj problem urediti tijekom 2010. godine, koju je Europski parlament proglasio “Godinom borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti”, to se nije dogodilo.

Novim Zakonom o socijalnoj skrbi trebalo je uvesti i automatsko indeksiranje osnovice za socijalna davanja sukladno zaključku Odbora i vezati je uz relativnu liniju siromaštva (60% medijana nacionalnog dohotka). Ova obveza utvrđena je u Zajedničkom memorandumu o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske (engl. JIM, potpisan 5. ožujka 2007. između Vlade RH i Europske komisije). Ukoliko nije moguće vezati osnovicu za socijalne naknade uz relativnu liniju siromaštva, kao što je to utvrđeno u navedenom dokumentu, moguće ju je vezati uz neki drugi odgovarajući indikator vezan uz rast troškova života. U tom slučaju bi povećanje iznosa socijalne pomoći bilo redovito i transparentno.

U Hrvatskoj je sve prisutnija pojava siromaštva, posebice obitelji s djecom i osoba koje nisu radno sposobne, bez prihoda i koje ne ostvaruju pomoć putem obiteljske solidarnosti, a socijalna pomoć im ne omogućava dostojanstven život i dostatno uzdržavanje.

Uzimajući u obzir da osoba koja ostvaruje socijalnu pomoć ne bi trebala biti u boljem položaju od osobe koja sredstva za život stječe radom, ipak je nesporno da radno sposobna nezaposlena osoba (samac) ne može živjeti od 500,00 HRK mjesečno, a radno potpuno nesposobna osoba (samac, bez prihoda) od 750,00 HRK.

Naime, prema podacima Državnog zavoda za statistiku, stopa rizika od siromaštva u RH za 2009. je 18% (u 2008 je bila 17,4%), a prag rizika od siromaštva je 26.703,00 HRK godišnje za samačko kućanstvo, a 56.076,00 HRK godišnje za kućanstvo sa dvije odrasle osobe i dvoje djece.

Kad se ovi podaci usporede s činjenicom da samac, koji je potpuno nesposoban za rad, bez ikakvih prihoda, ostvaruje po osnovi priznate stalne pomoći u sustavu socijalne

skrbi na godišnjoj razini samo 9.000, 00 HRK, a samac koji je radno sposoban, nezaposlen bez prihoda, ostvaruje na godišnjoj razini samo 6.000,00 HRK, to dovoljno potvrđuje već prepoznat problem nedopustivo niskih iznosa pomoći za samca.

Stoga bi iznose za radno nesposobne osobe trebalo povećati od 750,00 na 1.000,00 HRK i postupno ga približiti iznosu drugih socijalnih naknada (naknade za nezaposlene, najniže mirovine ili sl.). To bi se ujedno podudaralo s planom uvođenja državne potpore za starije osobe tzv. socijalne mirovine što bi prethodilo daljnjem uvođenju modela mirovine iz tzv. "nultog stupa", o čemu postoji i izražena volja Vlade RH u njezinom programu za razdoblje od 2008.-2011. godine.

Pučki pravobranitelj upozorio je i na problem beskućnika, kao najugroženije skupine građana u ekstremnoj deprivaciji jer su bez doma, najčešće bez ikakvih prihoda, oštećenog zdravstvenog stanja, a zbog nereguliranog prebivališta, ne mogu ostvariti zdravstvenu zaštitu ni prava iz socijalne skrbi. S obzirom na te činjenice uglavnom se upućuju na noćenje u Prenočište (Crveni križ) ili na smještaj u Prihvatilište u organizaciji jedinice lokalne samouprave, humanitarne ili karitativne organizacije te ostvaruju besplatne obroke u pučkim kuhinjama. Stoga je predloženo da se novim Zakonom o socijalnoj skrbi uredi njihov status i prava.

Republika Hrvatska u dogovoru s Europskom komisijom (EK), preuzela je obvezu izrade plana provedbe mjera koje su prihvaćene kao prioriteta u JIM i dostavu izvješća Općoj upravi za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti EK.

Stoga se napominje da je Opća uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti EK dala ocjenu napretka postignutog u Hrvatskoj u provedbi procesa primjene JIM od ožujka 2007. do lipnja 2008. te od siječnja 2008. do ožujka 2009., ali i sljedeće napomene:

- Nema značajnog napretka u smanjivanju regionalnih nejednakosti, pa stoga treba prioritetno definirati reformu regionalne politike na način da se prihvati jedna koherentna strategija razvoja, uz posebnu usmjerenost na postizanje socijalne uključenosti najranjivijih skupina.

- Iako je postignut napredak u analizi prava na „stambene doplatke“ i dalje je nejasna ocjena statusa stanara u privatnim iznajmljenim stambenim prostorima kao i planovi o izvoru financiranja subvencija za stambene troškove. U promatranom se razdoblju nije bavilo pitanjima kao što su povećanje smještajnih kapaciteta za beskućnike, položaj zaštićenih stanara u privatnim stanovima i povećanje ponude stanova kroz privatno javno partnerstvo.
- treba donijeti odluku o socijalnoj podršci za starije osobe bez dohotka u svrhu smanjenja siromaštva ove ranjive skupine.

U međuvremenu donesen je Zakon o regionalnom razvoju RH i Strategija regionalnog razvoja RH od 2010. do 2013. Provedbom Zakona i Strategije trebale bi se smanjiti regionalne nejednakosti i poboljšati, među inim, kvaliteta stanovanja te unapređenje socijalne sigurnosti i socijalne uključenosti.

Sukladno mjeri iz JIM „Donošenje nacionalnog programa poticanja socijalnog stanovanja“ do kraja 2008. trebalo je donijeti Strategiju o socijalnom stanovanju, ali u dosadašnjim izvješćima se navodi da je još u izradi, do dovršetka dodatnog istraživanja o stambenim prilikama u RH. Glede nerazvijenosti sustava tzv. socijalnog stanovanja valja kazati da je uzrok tome i u nedonošenju posebnog zakona koji uređuje ovo područje (ovisi o odlukama i fiskalnim mogućnostima jedinica lokalne samouprave - dalje: JLS), te upitnost provedbe članaka 27. i 28. Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo. Naime, sukladno navedenim člancima trebalo je dio sredstava od prodaje stanova koristiti za rješavanje stambenih pitanja socijalno ugroženih osoba. Osim toga u ovakvim društvenim prilikama ukazuje se potreba za razvijanjem boljeg sustava stambenih subvencija i pomoći za podmirenje troškova stanovanja socijalno ugroženih obitelji.

Iako iz podataka Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi za 2009. g. proizlazi da je zabilježen pad broja korisnika i iznos izdvojenih sredstava JLS za pomoć za podmirenje troškova stanovanja i pomoć za ogrjev, upitan je razlog takve situacije, a podaci i raščlamba o tome ne govore dostatno.

Naime, u Izvješću Vlade RH o provedbi JIM-a u 2009. godini navodi se da je, prema podacima Gradskog ureda za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom Grada

Zagreba te centara za socijalnu skrb, u Hrvatskoj zabilježen pad broja korisnika i iznos sredstava kojeg su JLS u 2009. izdvojile za podmirivanje troškova stanovanja. Proizlazi da su izdvojile 58.117.509 HRK za potrebe 27.176 korisnika ove pomoći, a županije 38.983.669 HRK za troškove pomoći za ogrjev za potrebe 41.274 korisnika. Ako se primjerice, pretpostavi da su svi korisnici pomoći za podmirenje troškova stanovanja bili radno sposobni samci koji bi trebali ostvariti, najmanje, pola iznosa stalne pomoći (250,00 HRK) mjesečno, odnosno na godišnjoj razini 3.000,00 HRK, proizlazi da je za 27.176 korisnika trebalo osigurati 81.528.000,00 HRK. Zapravo, ovaj iznos trebao bi biti još veći jer korisnici nisu samo samci nego i obitelji kojima pripadaju veći iznosi pomoći. Sve navedeno ukazuje da JLS ne osiguravaju dostatna sredstva za ovu namjenu sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi, iako je to propisana njihova obveza. Također se napominje da su propisani slični uvjeti za ostvarenje ove pomoći kao i za stalnu pomoć, osim uvjeta površine stambenog prostora. Kad se usporede podaci za 2009. u kojoj je bilo 43.346 korisnika stalne pomoći (samaca i obitelj), a samo 27.176 korisnika pomoći za podmirenje troškova stanovanja, može se izvući zaključak da je površina stambenog prostora ili neposjedovanje ovjerenih ugovora o najmu stana razlog da je skoro 50% manje korisnika pomoći za stanovanje nego korisnika stalne pomoći. U tom smislu, trebalo bi izraditi detaljnu raščlambu provedbe prava za podmirenje troškova stanovanja i osiguranih sredstava za ovu namjenu na razini svih JLS te kontinuirano provoditi upravne nadzore u ovom području (Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi uopće ne provodi upravne nadzore nad upravnim odjelima JLS koji provode postupke radi ostvarivanja navedenog prava).

Pučki pravobranitelj zaprimio je manji broj pritužbi iz ovoga područja, ali u obradi predmeta došao je do zaključka da određene JLS ne postupaju sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi, nego svojim općim aktima, ili socijalnim programima, utvrđuju iznose pomoći ili uvjete koji su nepovoljniji od propisanih Zakonom.

Nadalje, glede ostvarivanja prava na stalnu pomoć pučki pravobranitelj uočio je problem u primjeni instituta zabilježbe tražbine na nekretninama u vlasništvu korisnika.

Stoga je prije donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi (N.N. br, 79/07) predloženo brisanje instituta zabilježbe tražbine. Međutim,

neprihvatanje ovoga prijedloga obrazloženo je navodom da će sa ovaj institut brisati u novom Zakonu o socijalnoj skrbi kojim bi se sustav socijalne skrbi trebao u bitnome mijenjati.

Naime, sukladno odredbi članka 200. Zakona o socijalnoj skrbi, propisano je pravo ministarstva nadležnog za poslove socijalne skrbi da u zemljišnim knjigama zatraži zabilježbu tražbine na nekretninama u vlasništvu korisnika socijalne zaštite (stalne pomoći ili stalnog smještaja).

Iako korisnici navedenih prava, kao vlasnici nekretnine, bez obzira na zabilježbu tražbine, mogu raspolagati nekretninom, treće osobe, u pravilu, ne ulaze u transakcije s tim nekretninama upravo zbog upisa zabilježbe. Slijedom toga, primjenom ove odredbe na određeni način ograničava se pravo vlasništva zajamčeno člankom 48. stavkom 1. Ustava RH, a da za to nisu ispunjene pretpostavke iz članka 50. Ustava RH. Sukladno ovome članku vlasništvo se može ograničiti samo u interesu Republike Hrvatske i to uz tržišnu naknadu i to samo iznimno radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske. Također proizlazi da je ova odredba suprotna članku 16. stavku 2. Ustava RH po kojoj svako ograničenje prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

Inače, u velikom broju slučajeva nakon upisa zabilježbe tražbine u konačnici, ipak dođe do njezinoga brisanja. Naime, svaki korisnik stalne pomoći ili stalnog smještaja kojemu je pravomoćnim rješenjem prestalo navedeno pravo, a tijekom korištenja ovih prava nije otuđio nekretninu, može podnijeti prijedlog Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi da se pokrene postupak brisanja zabilježbe.

Za pretpostaviti je da su nastali troškovi oko provedbe i brisanja zabilježbe (administrativno i financijsko opterećenje centara za socijalnu skrb, Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, Državnog odvjetništva i Zemljišno-knjižnih odjela nadležnih općinskih sudova) veći nego sami interes Republike Hrvatske (povrat isplaćenih sredstava). To tim više što su stranke dobro upućene pa u pravilu ne otuđuju nekretnine dok koriste navedena prava.

Stoga se ovaj pravni institut u sustavu socijalne skrbi može smatrati nepotrebnim,

odnosno nerazmjernim u odnosu na potrebu za upisom zabilježbe.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.- 14-03-1476/10): Pučkom pravobranitelju pritužila se Č. (B.) N. iz Z., navodeći da se zatekla u teškoj materijalnoj situaciji jer je zaključila sporazum o vraćanju nepripadne naknade HZZO u iznosu od 3.500,00 HRK. Uzdržava sebe i kćerku studenticu od invalidske mirovine koja iznosi oko 1200,00 HRK, pa stoga nepripadnu naknadu ne može vraćati.

**Poduzete mjere:** Pritužiteljica se nije pritužila na povredu prava iz socijalne skrbi, ali cijeneći njezinu izuzetno tešku materijalnu situaciju, pučki pravobranitelj je preporučio Centru za socijalnu skrb Z. da razmotri mogućnost odobravanja jednokratne pomoći.

**Ishod slučaja:** Centar za socijalnu skrb Z. obavijestio je pučkog pravobranitelja da je pritužiteljčina obitelj u njihovom tretmanu, kćerka je korisnica doplatka za pomoć i njegu u smanjenom opsegu i povremeno se odobravaju jednokratne pomoći za školovanje i tekuće životne troškove.

Sukladno danoj preporuci, pritužiteljici je odobrena jednokratna pomoć zbog dugovanja HZZO u iznosu od 1.500,00 HRK.

**Ishod slučaja:** Predmet uspješno okončan.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-14-01-350/10): Pučkom pravobranitelju pritužila se J.T., iz O., navodeći da je, 21.8.2008. godine, predala djelatnici Centra za socijalnu skrb B.M. zamolbu radi brisanja zabilježbe tražbine u zemljišnim knjigama Općinskog suda u B. M., upisane na nekretninama u njezinom vlasništvu budući da je ostvarivala pravo na pomoć za uzdržavanje. Nakon niza telefonskih upita dobila je informaciju od Centra za socijalnu skrb B. M. da je predmet na dugotrajnom rješavanju u Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj zatražio je od Ministarstva da dostavi iscrpno očitovanje te priloži preslike dokumentacije kojom se potvrđuju navodi iz očitovanja.

**Ishod slučaja:** Ministarstvo je odgovorilo da je zahtjev zaprimljen 13.3.2009, a riješen je 26.3.2010., ne navodeći razloge dugotrajnosti rješavanja.

Iz priloženih preslika razvidno je da se tražila dopuna dokumentacije. Izdana je suglasnost za brisanje zabilježbe tražbine. Predmet uspješno riješen.

**(3) Opis slučaja** (P.P.-14-01-1229/10): Povodom napisa u medijima, i najavljene posebno hladne zime te okolnosti da je Europski parlament proglasio 2010. "Godinom borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti", pučki pravobranitelj predložio je Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi, županijama i većim gradovima da žurno poduzmu preventivne aktivnosti, a Ministarstvu da sustavno uredi područje zaštite beskućnika.

Predloženo je uvođenje dodatnih programa zimi (cjelodnevni boravak i noćenje beskućnika) u sredinama koje nemaju te programe, te da se beskućnicima, koji zbog stila življenja ne žele prihvatiti smještaj u prihvatilište ili u ustanovu socijalne skrbi, osigura nužna pomoć - tople napitke, obroke i deke te psihosocijalnu pomoć putem volontera koji bi ih pokušali uvjeriti da je za njihovu dobrobit smještaj u prihvatilište ili dr. Također je ukazano na činjenicu da financiranje programa i aktivnosti udruga koji se bave beskućnicima, ovise o izboru njihovih programa u natječajnim postupcima, a da bi njihovo financiranje trebalo zakonom utvrditi da uđu u redovni sustav socijalne skrbi radi osiguranja njihova trajnoga djelovanja u zbrinjavanja beskućnika.

Budući da je u tijeku izrada Nacrtu prijedloga Zakona o socijalnoj skrbi predloženo je da se zakonom beskućnici utvrde kao korisnici socijalne skrbi, odnosno da bi beskućništvo trebalo odrediti u zakonu i izrijekom propisati njihova prava (primjerice, prvi prihvata u skloništu ili prihvatilištu u kojima će im se osigurati osim smještaja, prehrane, osobne higijene i po potrebi zamjene odjeće i obuće i savjetodavni individualni ili grupni rad; okupacijske aktivnosti; zdravstveni pregledi i pomoć za bolesne korisnice/ke; jednokratne novčane pomoći - za izradu osobnih isprava, lijekova i sl. ako to ne mogu besplatno pribaviti kod nadležnih institucija) i dr.

## ***Obiteljsko-pravna zaštita i skrbništvo***

Pučkom pravobranitelju se sve češće pritužuju osobe pod skrbništvom centra za socijalnu skrb ili glede pokretanja postupka lišenja poslovne sposobnosti.

U prošlogodišnjem Godišnjem izvješću o radu ukazano je na potrebu usklađivanja Obiteljskog zakon (Glave -Skrbništvo) i drugih propisa s Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom, posebice glede članka 12. ove Konvencije. Međutim, izmjene i dopune Obiteljskog zakona (u nastavku: OZ) nisu provedene.

Prema službenim podacima Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj na dan 31.12.2009. bilo je 19.255 osoba pod skrbništvom, a od toga 17.944 odraslih, od kojih je 16.011 potpuno lišenih poslovne sposobnosti, a 1.931 djelomično lišeno poslovne sposobnosti. Pod tzv. neposrednim skrbništvom centara za socijalnu skrb bilo je 3.746 odraslih osoba lišenih poslovne sposobnosti.

Proizlazi da je od ukupnog broja, 89 % osoba lišenih u potpunosti poslovne sposobnosti. Postavlja se pitanje je li ovako velik postotak osoba koje su u potpunosti lišene poslovne sposobnosti, posljedica prijedloga centara za socijalnu skrb, kojim predlažu ovakav oblik lišenja poslovne sposobnosti, ili su vještački nalazi takvi da iz njih sud ne može nedvojbeno ocijeniti koje to mjere, radnje i poslove može samostalno poduzimati takva osoba, pa se stoga lišavaju u potpunosti poslovne sposobnosti.

To time više kada se usporede odredbe članka 159. stavka 2. i članka 327. stavka 2. OZ-a budući da su međusobno u velikoj mjeri kontradiktorne ili barem dovode u dvojbu glede primjene.

Naime, prema članku 159. stavku 2. OZ-a, prije donošenja odluke, sud pribavlja stručno mišljenje liječnika - vještaka o zdravstvenom stanju osobe za koju je pokrenut postupak lišenja poslovne sposobnosti i o utjecaju tog stanja na njezine sposobnosti zaštite svih ili pojedinih potreba, prava i interesa. Člankom 327. stavkom 2. OZ-a propisano je da sud može odustati od liječničkog pregleda ako je ova osoba već po odluci suda smještena u psihijatrijsku ustanovu i ako iz izvješća te ustanove proizlazi da ju je potrebno lišiti poslovne sposobnosti. Pučki pravobranitelj je mišljenja da ovu odredbu sud ne bi trebao primjenjivati (čl. 327.st. 2.) nego zatražiti od ovlaštenog liječnika zaposlenog u toj

ustanovi da izradi vještački nalaz u smislu članka 159. st. 2. U protivnom bi moglo doći do kršenja temeljnih ljudskih prava te osobe. Prema tome, kod sljedećih izmjena i dopuna Obiteljskog zakona valjalo bi ovu kontradiktornost ispraviti.

Nadalje, prema podacima Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi do kraja 2009. u upravnim postupcima centara za socijalnu skrb odobreno je otuđenje ili opterećenje imovine štíćenika u 3.456 slučajeva, a doneseno je samo 49 sudskih odluka o vraćanju poslovne sposobnosti. Nema podataka je li tome tako što se zapravo postupci radi vraćanja poslovne sposobnosti ne pokreću, ili su samo u tim slučajevima ispunjeni propisani uvjeti.

Od uvođenja odredbe članka 165. OZ-a da centar za socijalnu skrb svake tri godine zatraži mišljenje liječnika o zdravstvenom stanju štíćenika, očekivalo se da će se češće revidirati sudske odluke, posebice u cilju vraćanja poslovne sposobnosti. Prema službenih podacima MZSS za 2009. g. razvidno je da je dostavljeno samo 1.215 mišljenja u odnosu na ukupno 17.944 osoba lišenih poslovne sposobnosti. Ovi podaci ukazuju da se promjenama OZ-a iz 2003. (Glava Skrbništvo), kojima se sud obvezuje izrijekom navesti u izreci odluke koje mjere i radnje osoba ne može samostalno poduzimati, postupajući pri tome po principu individualizacije te uvažavajući očuvane osobine svakog pojedinog čovjeka, nije povećao broj osoba koje se lišavaju poslovne sposobnosti djelomice u odnosu na potpuno lišene poslovne sposobnosti. Također, nije se povećao broj postupaka radi vraćanja poslovne sposobnosti. To se ističe stoga što je skrbništvo pravni institut čija je svrha prvenstveno zaštita prava i interesa osobe lišene poslovne sposobnosti. Međutim, njime se ipak, u bitnome ograničavaju ljudska prava te osobe.

Stoga je nužno slijediti praksu europskih zemalja, koje u svojim sustavima nastoje što više zaštititi ljudska prava uvažavajući različitost osobe, njezino dostojanstvo i njezino poticanje na što veće uključivanje u normalan život.

Radi svega toga ponovno se ističe važnost primjene odredbe stavka 4. članka 12. Konvencije kojom je određeno da se zaštitni mehanizmi „... primjenjuju u najkraćem mogućem vremenu i da podliježu redovitoj reviziji nadležnog, nezavisnog i nepristranog tijela vlasti ili sudbenoga tijela i da su razmjerni sa stupnjem kojim takve mjere utječu na prava i interese osobe, a u stavku 5. stoji da države stranke trebaju poduzeti djelotvorne

mjere radi osiguranja jednakih prava osoba s invaliditetom da posjeduju i nasljeđuju imovinu, kontroliraju svoje vlastite financijske poslove i imaju jednak pristup bankovnim kreditima, hipotekama i drugim oblicima financiranja i ne budu bez vlastite volje (arbitrarno) lišene svojega vlasništva. „

Također se ukazuje da je navedena UN Konvencija na snazi u Republici Hrvatskoj i iznad je nacionalnih propisa pa je sudovi mogu neposredno primjenjivati.

Nadalje, ističe se da u međunarodnim propisima potpuno lišenje poslovne sposobnosti nije prikladan zaštitni mehanizam za ugrožene osobe.

Standardi sadržani u navedenoj UN Konvenciji, Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te u Preporuci br. R (99)4 Vijeća Europe (Odbor ministara VE usvojio 1999.) traže da postupak lišenja poslovne sposobnosti treba biti jasan i definiran pravilima, uključujući posebno stručno medicinsko mišljenje vještaka o utjecaju dijagnosticirane bolesti ili duševne smetnje ili mentalne nesposobnosti osobe na stanje njezinih funkcija. Primjena instituta potpunog lišenja poslovne sposobnosti morala bi se ograničiti na rijetke i izrazito opravdane slučajeve (načelo 3. t. 1. Preporuke). Također bi se trebalo primjenjivati načelo povremene promjenjivosti nečije nesposobnosti. Primjerene mjere zaštite trebale bi osigurati poštivanje ljudskih prava osobe o kojoj se vodi postupak lišenja poslovne sposobnosti.

U Republici Hrvatskoj je zanemariv pomak u deinstitucionalizaciji smještenih duševno (psihički) bolesnih osoba. Naime, prema podacima Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi do 31.12.2009. u državnim i privatnim ustanovama smješteno je 3860 duševno bolesnih osoba, a samo njih 44 žive u organiziranom stanovanju unutar sustava socijalne skrbi. Stoga je neophodna deinstitucionalizacija skrbi o ovim osobama tako da se prethodno osiguraju mreže usluga i podrške u lokalnoj zajednici.

Budući da je Republika Hrvatska prihvatila preporuku oblikovanu tijekom interaktivnog dijaloga nakon predstavljenog Nacionalnog izvješća po UPR proceduri u Ženevi koja glasi: „Primijeniti snažnije utemeljen pristup na ljudskim pravima i životu u zajednici kada je riječ o institucionalizaciji mentalno bolesnih osoba“, za očekivati je da će se u ovom području u 2011. dogoditi znatniji pomak nego što je to bilo u 2010. godini.

Slijedom svega navedenog, predlaže se žurna izmjena zakonodavstva u ovom području, posebice Obiteljskog zakona i Zakona o socijalnoj skrbi, tako da se:

- napusti institut potpunog lišenja poslovne sposobnosti kako je to uređeno Obiteljskim zakonom, odnosno da se ograniči na rijetke i izrazito opravdane slučajeve,

- profesionaliziraju skrbnici (edukacija i dopusnice ili certifikati od strane posebne komore, zavoda ili centara za socijalnu skrb), time da se briše tzv. neposredno skrbništvo, odnosno imenovanje stručnih radnika centra za socijalnu skrb za skrbnika jer je to inkompatibilno sa nadzornom ulogom centra za socijalnu skrb,

- ojača uloga pravosuđa, a postupci imenovanja i razrješenja skrbnika (prema listi profesionaliziranih skrbnika ili po prijedlogu centra za socijalnu skrb) i odobravanje za otuđenje ili opterećenje imovine štićenika prenesu u sudsku nadležnost,

- uvede multidisciplinarni pristup vještačenja, te zakonom propiše obvezan nalaz i mišljenje vještaka bez izuzetaka, te njegov sadržaj,

- ojača uloga centara za socijalnu skrb u preostalim ovlastima posebice glede obilazaka štićenika i kontrolne uloge, redovitog traženja mišljenja liječnika o zdravlju štićenika radi pokretanja postupaka u cilju vraćanja poslovne sposobnosti (redovite „revizije“ sudskih odluka), ali i njihova odgovornost glede nesavjesnog postupanja,

- uvede osobna asistencija kao sustav podrške osobi za donošenje odluka u cilju smanjenja slučajeva stavljanja osoba pod skrbništvo (posebice ako su u pitanju osobe s intelektualnim teškoćama).

### **Primjeri:**

(1) **Opis slučaja** (P.P.- 15-02-1161/09): Pučkom pravobranitelju pritužila se A.B. iz D., navodeći da je njezin otac J. H. (r. 1938.) pod skrbništvom Centra za socijalnu skrb D. (dalje: Centar), a skrbnik mu je stručni radnik Centra. Ističe da skrbnik ne podmiruje sve dospjele očeve račune pa mu stoga stižu ovrhe. Navodi da otac prima oko 2000,00 kn mirovine, a tvrdi da ona i njezin brat moraju podmirivati za njegove životne troškove. Ukazuje na nezakonito postupanje skrbnika i pravnice Centra.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj preporučio je Ministarstvu zdravstva i

socijalne skrbi (dalje: Ministarstvo) da provede upravni nadzor sukladno čl. 204. st. 3. i 4. Obiteljskog zakona i da nesporno ocijeni je li skrbnik zakonito obavljao svoje dužnosti, posebice glede raspolaganja imovinom i prihodima šticeenika.

Ministarstvo je odgovorilo da je u planu bilo provesti upravni nadzor tijekom veljače 2010., ali nisu bili u mogućnosti provesti, nego je zatraženo očitovanje Centra glede postupanja u predmetu skrbništva J.H. i izvršen je uvid u temeljni skrbnički spis. Također je pribavljeno Izvješće o provođenju unutarnjeg nadzora nad radom Tima za skrbništvo kojeg je ravnatelj Centra organizirao odmah po saznanju za navedene propuste.

**Ishod slučaja:** Iz dostavljenog Izvješća o provedenom nadzoru u navedenom predmetu i pribavljenog očitovanja i završnog izvješća Centra, razvidno je da su utvrđeni propusti kod vođenja temeljnog skrbničkog spisa i da nedostaje stručna podrška i praćenje rada skrbnika od strane stručnih radnika tima za skrbništvo. Određene su mjere s rokovima za otklanjanje nepravilnosti. Nadalje, utvrđeno je da skrbnik T.M. nije otuđio sredstva šticeenika, već je zanemario važna područja skrbi o šticeeniku, što se odnosilo na neplaćanje ili neredovito plaćanje različitih obveza šticeenika zbog čega su proizišla razna dugovanja. Utvrđena je šteta od 6.033,16 HRK, pozvan je skrbnik da svojim sredstvima nadoknadi štetu (učinjeno odmah) i razriješen je skrbničke dužnosti. Šticeeniku je imenovana nova skrbnica, stručna radnica Centra, a o izboru skrbnika suglasan je i šticeenik, dok se kćerka A.B. nije odazvala.

Ministarstvo je provelo cjeloviti upravni nadzor u Centru u svibnju 2010. i dostavilo je pučkom pravobranitelju izvješće iz kojeg je razvidno da je u većini predmeta stručni rad socijalne radnice sa skrbništva potpuno izostao (ne posjećuje se šticeenik, unatoč obvezi najmanje dva posjeta godišnje, nema socijalne anamneze, nema izvješća u predmetima, skrbnička se izvješća ne prikupljaju redovito svakih šest mjeseci, izvješća o radu skrbnika –stručnih radnika Centra ne dostavljaju se Stručnom vijeću Centra). U drugom predmetu rješenje o stavljanju pod skrbništvo i imenovanje skrbnika nije doneseno u zakonskom roku od 30 dana od pravomoćnosti sudske odluke o lišenju poslovne sposobnosti, a u postupku imenovanja skrbnika nije pribavljena izjava šticeenika iako se radi o osobi koja djelomično lišena poslovne sposobnosti. Glede raspolaganja s imovinom

štićenika nema dokaza da je skrbnica pribavila prethodno odobrenje Centra, a utvrđeno je i niz drugih nepravilnosti. Stoga je Centru, među inim, izrečena mjera da je potrebno na poslove skrbništva prerasporediti drugog socijalnog radnika, a za dosadašnju socijalnu radnicu ispitati odgovornost iz radnog odnosa.

Ravnatelj Centra izrekao je upozorenje dvjema stručnim radnicama u svezi nepravilnosti u stručnom radu te u području zakonitosti rada u predmetima štíćenika stručne cjeline skrbništva te Nalog o obvezi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti sukladno navedenim rokovima, a u slučaju neobavljenih zadaća provest će se postupak otkazivanja ugovora o radu.

**Ishod slučaja:** Predmet uspješno okončan.

**Napomena:** Ministarstvo postupa po preporukama pučkog pravobranitelja i ostvarena je dobra suradnja. Međutim i dalje je prisutan problem nedostatnog broja službenika u Upravi za socijalnu skrb, Odjelu za upravni nadzor, budući da bi se trebali kontinuirano provoditi upravni nadzori svih centara za socijalnu skrb.

**(2) Opis slučaja** (P.P.- 15-02-1468/09): Pučkom pravobranitelju pritužio se J.S. iz Z. navodeći da je zbog narušenih odnosa utužio sina (sin nezaposlen i ne traži zaposlenje) zbog iseljenja iz njegova doma. Pritužitelj tvrdi je zbog toga sin inicirao u Centru za socijalnu skrb Z. da se pokrene postupak za njegovo lišenje poslovne sposobnosti, čime ga se želi onemogućiti u samostalnom postupanju.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj zatražio je od Centra očitovanje o navedenim okolnostima sukladno članku 11. Zakona o pučkom pravobranitelju.

Iz dostavljenog očitovanja, i priložene dokumentacije, razvidno je da je sin već pokušao putem Centra inicirati pokretanje postupka radi lišenja poslovne sposobnosti oca, u veljači 2008., ali u to vrijeme nisu se našli elementi za pokretanje tog postupka. U svibnju 2009. sud u Z., u pravnoj stvari tužitelja N.S. (sina) protiv J. S. (oca) radi smetanja posjeda i izdavanja privremene mjere, Centru predlaže da pokrene postupak lišenja poslovne sposobnosti i imenovanje posebnog skrbnika J. S. radi zaštite njegovih pojedinih osobnih i imovinskih prava i interesa. Sin Centru prilaže povijest bolesti neuropsihijatra dr.

D. I. te preporuku prof. psihologije Lj.U.V., koja se ujedno predlaže za potencijalnu skrbnicu.

S obzirom na mogući sukob interesa i na okolnost da je Nalaz dan samo na temelju intervjua sina i dokumentacije, a da nije obavljen intervju s pritužiteljem, zatraženo je od Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi da pažljivo razmotre psihološki nalaz i preporuke prof. psihologije Lj.U.V. te ocijene je li isti potrebno dostaviti na mišljenje Hrvatskoj psihološkoj komori. Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi odgovorilo je da je zatražilo mišljenje Hrvatske psihološke komore.

**Ishod slučaja:** Ministarstvo je obavijestilo pučkog pravobranitelja da je Hrvatska psihološka komora dala stručno mišljenje temeljem kojeg je predmet upućen Domu zdravlja Z. na nadležno postupanje kako bi prof. U. V. učinila ponovnu procjenu sukladno pravilima struke. Ujedno je Služba za zdravstvenu inspekciju Ministarstva uputila predmetni dopis na nadležno postupanje Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala. Ishod u ovom dijelu je nepoznat. Inače, Centar je obavijestio pučkog pravobranitelja da je sud odbio prijedlog za lišenje poslovne sposobnosti J.S., iako je zapravo iniciran postupak od suda.

**Ishod slučaja:** Predmet uspješno okončan.

**(3) Opis slučaja** (P.P.- 15-06-1250/10): Pučkom pravobranitelju pritužila se S. L. iz V. navodeći da skrbi o mlt. unuci N.S. (rođ. 2001.), djetetu s teškoćama u razvoju. Mlt. N. je traumatizirano dijete od strane roditelja, posebice od oca I. S. koji se nalazi na izdržavanju kazne zatvora u Zatvoru u R., te ne doprinosi za njezino uzdržavanje. Pritužiteljica tvrdi da otac ima visoku mirovinu (9.870,00 HRK) i da mu ne bi trebao biti problem doprinositi za uzdržavanje kćerke. Njezina mirovinska primanja su niska (1916,57 HRK, uz uskratu rate kredita 638,79 HRK mj.). Dječji doplatak iznosi 311, 81 HRK, a majka I. neredovito doprinosi jer nije u stalnom radnom odnosu. Majka je nepoznatog boravka na području Grada Z.

**Poduzete mjere:** U telefonskom razgovoru, Centar je informirao Ured pučkog pravobranitelja da je mlt. N. povjerio na čuvanje i odgoj baki S. L., najdulje 60 dana, a

potom ju je stavilo pod skrbništvo i imenovao posebnu skrbnicu – odvjetnicu G. Č. iz V., radi pokretanja postupka u vezi plaćanja zakonskog uzdržavanja od strane oca. Postupak je u tijeku pri Općinskom sudu u V.

Centar je baki odobravao jednokratne pomoći. Iako je centar poduzeo niz mjera iz područja obiteljsko-pravne zaštite u cilju zaštite dobrobiti mlt. N., te baki odobravao povremene jednokratne pomoći, nisu imali valjani odgovor iz kojeg razloga baka nije upućena da može biti srodnički udomitelj. Budući da je baka veoma topla i strpljiva prema mlt. unuci i valjano skrbi o njoj, a unuka je emocionalno privržena baki, a baka ostvaruje niska mirovinska primanja, pučki pravobranitelj preporučio je da se pritužiteljicu pozove u Centar da bi se upoznala o mogućnosti da postane srodnički udomitelj, i ako je suglasna, da se pokrene postupak sukladno Zakonu o udomiteljstvu i Zakonu o socijalnoj skrbi.

**Ishod slučaja:** Centar je obavijestio pučkog pravobranitelja da je sukladno danoj preporuci proveden postupak i izdana je dozvola za obavljanje udomiteljstva za jedno dijete. Predmet uspješno okončan.

### ***Rodiljne i roditeljske potpore i doplatak za djecu***

Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti dostavilo je pučkom pravobranitelju Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o roditeljskim i roditeljskim potporama. Na taj tekst pučki pravobranitelj je dostavio Ministarstvu svoje primjedbe i prijedloge.

Među inim, predloženo je, glede prava na naknadu za rad sa skraćenim radnim vremenom roditelja radi njege djeteta s težim teškoćama u razvoju, da odredba bude stipulirana na način da iz nje nedvosmisleno proizlazi kako zbroj naknade plaće koju osigurava državni proračun i plaće za skraćeno radno vrijeme koju roditelj ostvaruje od poslodavaca treba odgovarati iznosu plaće koju bi roditelj ostvarivao da radi puno radno vrijeme (prema Zakonu o radu pojam plaća i naknada plaće podrazumijeva bruto plaću - čl. 84. st. 4.). Naime, rješavanje navedenog problema pučki pravobranitelj predložio je nakon što je ispitao prigovore roditelja koji su koristili ovo pravo, da im se ne uplaćuju porezi i

prirezi i obvezni doprinosi za zdravstveno i mirovinsko osiguranje za skraćeno radno vrijeme za koje im država isplaćuje naknadu, kao i za plaćeni dopust. Pritužbe su se odnosile i na ostvarene mirovine, jer su, u konačnici, iznosile manje zbog visine uplate doprinosa za mirovinsko osiguranje. Proizlazi da bi roditelji, koji su radili skraćeno radno vrijeme, zbog njege djeteta, imali veće mirovine da su radili puno radno vrijeme.

Intencija zakonodavca bila je da se ovim roditeljima omogući njega djeteta s težim smetnjama u razvoju, odnosno da se osobama s najtežim stupnjem invalidnosti omogući ostanak u vlastitoj obitelji i lokalnoj zajednici te prevencija institucionalizacije ovih osoba. Stalni smještaj osoba s najtežim stupnjem invaliditeta u državnim institucija stoji državni proračun preko 7.000,00 HRK.

U cilju provedbe prevencije institucionalizacije, kao i deinstitutionalizacije smještenih osoba s invaliditetom/djece s teškoćama u razvoju, jedna od mjera na državnoj razini trebala bi biti učinkovita i dostatna pomoć roditeljima koja bi im omogućila da zadrže svoju djecu u obitelji. Zasižno, roditelji djece (i punoljetnih osoba) s najtežim stupnjem oštećenja zdravlja ne mogu se usporediti i izjednačavati u stjecanju roditeljskih potpora s roditeljima koji skrbe o zdravoj djeci. Stoga bi roditelje, koji skrbe o djeci s težim smetnjama u razvoju, trebalo pozitivno diskriminirati, odnosno osigurati im potpore i podršku u lokalnoj zajednici i time potisnuti znatno skuplju skrb u instituciji. Ovi roditelji imaju, na neki način, ulogu i osobnog asistenta svojoj djeci s težim smetnjama, koji institut do sada nije reguliran zakonom, niti je omogućen svim osobama s težim invaliditetom, pa se ponovno ističe potreba usklađivanja nacionalnih propisa s UN Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom.

Iz zaprimljenih pritužbi vidljivo je da je, nakon prenesenih ovlasti sa centara za socijalnu skrb na područne službe HZZO glede stjecanja prava na dopust ili rad sa skraćenim radnim vremenom zbog njege djeteta s težim smetnjama u razvoju, u početku bilo problema, posebice u odnosu na vještačenja djece tijekom postupka. Pritužbe su se odnosile i na onemogućavanje korištenja prava roditelja na dopust zbog njege djeteta s težim smetnjama u razvoju, po njihovom izboru, sve dok ne protekne roditeljski dopust u cijelosti. Zbog ovakvog stava, i primjene Zakona, roditelju je onemogućeno ostvarivanje

povoljnijeg prava. Međutim, ova nelogičnost bude otklonjena u navedenim izmjenama i dopunama Zakona.

Uočeno je i neosnovano osporavanje prava na roditeljni i roditeljski dopust udomiteljici (potencijalnoj posvojiteljici) za tek rođene trojke, ali su preporuke uvažene i pogreške u postupanju ispravljene.

Glede primjene Zakona o doplatku za djecu uočeno je da roditelj - stranac, s privremenim boravkom na području RH, ne može ostvariti doplatak za djecu nakon smrti drugog roditelja (hrvatskog državljanina), iako su djeca hrvatski državljani i prebivaju na području RH. Budući da nije prihvaćena preporuka pučkog pravobranitelja da se pravo na doplatak za djecu propiše kao pravo djeteta, a ne kao pravo roditelja, i tako otkloni nejednako postupanje prema svoj djeci s hrvatskim državljanstvom, neovisno o podrijetlu i statusu stranca - roditelja, pučki pravobranitelj je dostavio Hrvatskom saboru preporuku radi pokretanja postupka izmjene i dopune navedenog Zakona. Ujedno je napomenuto da je Europski odbor za socijalna prava, Vijeća Europe dao primjedbu da prema članku 12. stavku 4. Europske socijalne povelje, svako dijete koje boravi u određenoj zemlji potpisnici Povelje ima pravo na isplatu obiteljskih davanja ravnopravno s državljanima dotične zemlje. Iako je propisivanje obveznog prebivanja za strance u skladu sa člankom 12. stavkom 4. i njezinim Dodatkom, navode da Odbor pridržava pravo ocijeniti je li taj uvjet razmjern cilju koji se nastoji ostvariti. Stoga je Odbor utvrdio da je trogodišnji uvjet prebivanja u RH za stjecanje prava na doplatak za djecu pretjeran i da stoga nije u skladu s navedenom Poveljom. Sljedeći primjer pokazuje da postojeći sustav dovodi do situacije da sva djeca - hrvatski državljani, nisu u jednakom položaju.

### **Primjeri:**

(1) **Opis slučaja** (P.P.-14-02-224/10): Pučkom pravobranitelju pritužila se V. O. iz O., samohrana majka dvoje mlt. djece, ima status stranca s privremenim boravkom (u tijeku je rješavanje zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva), a djeca su hrvatski državljani s prebivalištem u O. Otac djece (hrvatski državljanin) ostvarivao je doplatak za djecu. Nakon smrti oca, prestalo je ostvarivanje prava na doplatak za djecu, a majci je

odbijen zahtjev za priznanje prava na doplatak jer je stranac s privremenim boravkom.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj dostavio je Ministarstvu obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti preporuku da unaprijedi sustav doplatka za djecu, odnosno da izmjeni i dopuni Zakon o doplatku za djecu na način da se navedenim roditeljima otvori mogućnost ostvarivanja ovoga prava, i da se pravo na doplatak za djecu propiše kao pravo djeteta, a ne kao pravo roditelja i “drugih osoba”, jer je dječji doplatak socijalna kategorija isključivo namijenjena radi uzdržavanja djeteta. Ukazao je da se onemogućava ostvarivanje ovoga prava drugom roditelju - strancu, koji se stvarno brine i uzdržava dijete, i to kao samohranog roditelja ga se stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na druge osobe (posvojitelja, skrbnika, očuha, maćehu, baku, djeda i osobu kojoj je na temelju rješenja nadležnog tijela za poslove socijalne skrbi dijete povjereno na čuvanje i odgoj). Proizlazi da tzv. “druge osobe”, ako su hrvatski državljani ili stranci s trajnim boravkom, mogu biti korisnici doplatka za djecu, a vlastiti roditelji (stranci s privremenim boravkom) ne mogu, iako bi ovo pravo trebali prvenstveno ostvarivati roditelji koji valjano i primjereno skrbe o svojem djetetu. Navedena situacija je protivna interesu i dobrobiti djeteta i ne potiče da dijete ostane u vlastitoj obitelji.

**Ishod slučaja:** Ministarstvo je odgovorilo da je iz odredbi članka 7. i 9. Zakona o doplatku za djecu razvidno da Zakon ne pravi razliku između hrvatskih državljana i stranaca s odobrenim stalnim boravkom u RH u pogledu duljine neprekidnog prebivanja, te time izražava načelo jednakog postupanja. Međutim, zanemaruje se činjenica da stranac da bi stekao stalni boravak u RH mora prethodno imati pet godina privremenog boravka, a to znači da ukupno mora imati osam godina boravka u RH da bi mogao ostvariti doplatak za djecu, dok hrvatski državljanin mora imati tri godine prebivališta. Kao što je navedeno na uvjet duljine prebivanja stranaca radi ostvarivanja doplatka za djecu ukazao je i Europski odbor za socijalna prava.

Glede stranaca s privremenim boravkom na području Republike Hrvatske odgovoreno je da je zadnjim izmjenama i dopunama Zakona uvažena mogućnost postojanja bilateralnih ugovora između Republike Hrvatske i drugih država o socijalnom osiguranju koji sadržava i prava iz propisa o doplatku za djecu kao dijela socijalnog

osiguranja. Također navode da će se, po ulasku Republike Hrvatske u punopravno članstvo EU, sva obiteljska davanja, koja ostvaruju zaposleni i samozaposleni osiguranici (korisnici) u Republici Hrvatskoj, koji prebivaju /borave na području Republike Hrvatske, ostvarivati doplatak za djecu i ako njegovi uzdržavani članovi obitelji (djeca) ne žive s njim u zajedničkom domaćinstvu, odnosno da pri ostvarivanju ovoga prava državljanstvo korisnika prava na doplatak neće biti više važno ako je državljanin neke države iz prostora Europskog gospodarskog prostora, nego činjenica duljine prebivanja/boravka na tom prostoru.

**(2) Opis slučaja** (P.P.- 14-07-1211/09): Pučkom pravobranitelju pritužila se A.B., iz M., zbog nepriznavanja prava na naknadu plaće za vrijeme korištenja prava na rodiljni dopust do 6. mjeseca troje mlt. djece (trojki), iako su joj djeca povjerena na čuvanje i odgoj rješenjem Centra za socijalnu skrb Z. Naime, pritužiteljica je potencijalni posvojitelj i ujedno udomiteljica djece sukladno rješenju Centra od 17. 7. 2009. Područni ured V. HZZO donio je rješenje od 21. 9. 2009. kojim joj ne priznaje pravo na naknadu plaće za vrijeme korištenja rodiljnog dopusta do 6. mj. života djece, s obrazloženjem da se čl. 7. st. 4. Zakona o rodiljnim i roditeljskim potporama ne odnosi na udomitelje jer su prava i obveze udomitelja regulirana Zakonom o socijalnoj skrbi i Zakonom o udomiteljstvu. Zbog toga je udomiteljica bila prisiljena koristiti mirovanje prava i obveza iz radnog odnosa čime u bitnome umanjuje prihode obitelji.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj dostavio je Direkciji HZZO preporuku da se žalba pritužiteljice prioritarno riješi i ujedno ukazao da se navedenim stavom prvostupanjskog tijela krše prava pritužiteljice koja valjano skrbi o djeci, ali i prava mlt. djece u smislu Konvencije o pravima djece.

Nakon protoka zadanog roka ponovno je zatraženo očitovanje o poduzetim radnjama.

**Ishod slučaja:** Direkcija HZZO odgovorila je da je novim rješenjem Područnog ureda u V. pritužiteljici priznato pravo na rodiljni dopust od 18. 9. 2009. g. do 23. 11. 2009. te roditeljski dopust od 24.11. 2009. do 11.5. 2012. g. iz razloga kao što je navedeno

u preporuci. Predmet uspješno okončan.

**(3) Opis slučaja** (P.P.- 14-07-365/10): Pučkom pravobranitelju pritužila se J. B., iz P., navodeći da je njezin suprug D. B. bio korisnik doplatka za djecu, za troje djece. Budući da je treće dijete s težim oštećenjem zdravlja, ostvarivao je uvećani doplatak te dodatak za treće dijete. Sukladno Nalazu i mišljenju PTV pri Centru za socijalnu skrb S. valjalo je provesti novo vještačenje u prosincu 2009. g. Stoga je g. B. na vrijeme podnio zamolbu Područnoj službi u S., na broj spisa (prema potvrdi podnesen 4. 11. 2009.), a radi upućivanja mlt. I. nadležnom tijelu radi vještačenja. Međutim, nije pozvan da mlt. I. pristupi vještačenju, već je pozvan da dostavi dokaz o postojanju teškoća u razvoju djeteta. Telefonskim putem su obaviješteni da se spis zagubio i da se pošalje novi zahtjev radi priznavanja tzv. “običnog“ doplatka za djecu dok se ne riješi o uvećanom doplatku za djecu. Sukladno tome, pritužiteljčin suprug, uvjeren da će nakon vještačenja mlt. I. ostvariti uvećani doplatak za djecu, podnio je novu zamolbu radi priznavanja prava na obični doplatak za djecu, tako i za mlt. I. Prema tome, doneseno je rješenje kojim je priznat tzv. obični doplatak i počela je isplata od 20. 2. 2010. g. bez uvećanog iznosa za mlt. I.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj zatražio je očitovanje od HZMO, Ureda za kontrolu te ukazao da je Područna služba u S. HZMO trebala postupiti sukladno Pravilniku o sastavu i načinu rada tijela vještačenja u postupku ostvarivanja prava iz socijalne skrbi i drugih prava po posebnim propisima (N.N. br. 64/02 i 105/07), jer je prema članku 7. služba nadležna za ostvarivanje prava na doplatak za djecu, prije pokretanja postupka po službenoj dužnosti, dužna pribaviti medicinsku i drugu dokumentaciju. Također je navedeno da se u ovom slučaju trebao donijeti zaključak radi upućivanja mlt. I. na vještačenje zbog utvrđivanja vrste i težine oštećenja zdravlja.

**Ishod slučaja:** Iz dostavljenog očitovanja Ministarstva obitelji...i Središnje službe HZMO razvidno je da se postupilo prema preporuci pučkog pravobranitelja.

Naime, proveden je nadzor spisa i utvrđeno da je da je u Područnoj službi u S. došlo do propusta i dugotrajnosti postupanja na štetu stranke. Stoga će se provesti stegovni postupak prema odgovornom radniku, a pritužitelju je priznato pravo na doplatak za troje

djece, time da će biti priznato pravo na uvećani doplatak za mlt. I. od 1. 1. 2010. ako PTV utvrdi da kod djeteta i dalje postoji teže oštećenje zdravlja. Predmet uspješno okončan.

## **Predškolski odgoj, osnovno, srednje i visoko obrazovanje i znanost**

U 2010. pučki je pravobranitelj primio 38 pritužbi iz područja predškolskog odgoja, osnovnoškolskog i srednjoškolskog odgoja i obrazovanja i visokog obrazovanja.

Pritužbama koje su se odnosile na predškolski odgoj, građani su uglavnom tražili intervenciju pučkog pravobranitelja radi upisa djece u predškolske ustanove zbog teških socijalnih prilika u njihovim obiteljima.

Ipak, većina pritužbi i upita iz ovog područja odnosila se na srednjoškolsko obrazovanje, odnosno na državnu maturu. Prva državna matura uvedena je u hrvatski obrazovni sustav školske godine 2009/2010. Državnu maturu, za razliku od školske mature, provodi Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja, neovisno državno tijelo u sustavu obrazovanja. Svrha uvođenja državne mature je unapređenje kvalitete obrazovanja postavljanjem jasnih nacionalnih standarda za vrednovanje školskih postignuća učenika na kraju četverogodišnjega srednjeg obrazovanja.

Rezultate ispita državne mature prihvatila je svojim odlukama većina visokih učilišta u Republici Hrvatskoj kao uvjet za upis kandidata u studijske programe. Time je omogućen jednostavniji i transparentniji upis na visoka učilišta i omogućena bolja povezanost srednjeg i visokog obrazovanja.

Građani su svojim podnescima pučkom pravobranitelju postavljali upite o upisu na visoka učilišta kandidata koji su završili srednjoškolsko obrazovanje prije 2010., o upisu kandidata koji su srednju školu završili u inozemstvu (Bosna i Hercegovina, Srbija), a koji po tradiciji studiraju na visokim učilištima u Republici Hrvatskoj, o obvezi podmirivanja troškova državne mature itd.

Nekoliko pritužbi dobili smo i od građana koji su završili sveučilišni ili stručni studij prije 2003. godine kada je stupio na snagu Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju radi povrede njihovih prava na korištenje odgovarajućeg akademskog ili

stručnog naziva i akademskog stupnja utvrđenog Zakonom o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju. Jedan takav primjer opisan je u nastavku.

### **Primjeri:**

(1) **Opis slučaja** (P.P.–18-05-109/10): Studentica T.R. pritužuje se pučkom pravobranitelju na odluku Nacionalnog centra za vanjsko vrednovanje obrazovanja kojom joj je utvrđena obveza podmirivanja troškova ispita državne mature. Naime, T.R. je položila školsku maturu 2008. godine i upisala fakultet. Budući da iduće akademske godine namjerava upisati drugi fakultet, prijavila se za polaganje državne mature za čije polaganje joj je utvrđena obveza podmirivanja troškova.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj uputio dopis Nacionalnom centru za vanjsko vrednovanje obrazovanja. U dopisu je naveo kako je člankom 23. stavkom 2. Pravilnika o polaganju državne mature propisano da pravo na polaganje prijavljenih ispita državne mature u dva ispitna roka bez obveze plaćanja troškova redoviti učenik ima dvije godine nakon prestanka statusa redovitog učenika, ako ga dok je bio u statusu redovitog učenika nije iskoristio.

Upravno vijeće Nacionalnog centra za vanjsko vrednovanje obrazovanja donijelo je Odluku o cijeni polaganja ispita državne mature. Točkom III., stavkom 2. ove odluke propisalo je da učenici kojima prestaje status redovitog učenika u 2010. godini i kasnije imaju pravo u roku od dvije godine od prestanka statusa redovitog učenika besplatno pristupiti ispitima državne mature u dva roka ako to pravo do tada nisu iskoristili iz opravdanih razloga.

Pravilnik i Odluka pod određenim uvjetima daju pravo učenicima na besplatan pristup polaganju ispita državne mature u roku od dvije godine od prestanka statusa redovitog učenika. Međutim, Pravilnik to pravo daje za razdoblje od dvije godine prije uvođenja državne mature, a Odluka nakon uvođenja državne mature.

Pučki je pravobranitelj preporučio prituženom tijelu da razmotri je li točka III stavak 2. Odluke o cijeni polaganja ispita državne mature u koliziji s člankom 23. stavkom 2. Pravilnika o polaganju državne mature te da preispita svoju odluku kojom je

pritužiteljici utvrdio obvezu plaćanja troškova polaganja državne mature.

**Ishod slučaja:** Uspješan. Pritužiteljici je omogućen besplatan pristup prijavljenim ispitima državne mature.

**(2) Opis slučaja** (P.P.–18-05-1820/10): J.V., državna službenica iz V. uputila je pritužbu pučkom pravobranitelju radi povrede prava iz članka 44. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike. Navedenom odredbom propisano je da se državnom službeniku koji ima znanstveni stupanj magistra znanosti osnovna plaća uvećava za 8%. Pritužiteljica ističe da ne ostvaruje propisano uvećanje osnovne plaće iako je 2008. završila poslijediplomski specijalistički studij i stekla akademski naziv specijalista područja.

**Poduzete mjere:** U odgovoru na pritužbu pučki je pravobranitelj naveo da se sukladno Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju studiji na visokim učilištima u Republici Hrvatskoj dijele se na sveučilišni i stručni studij.

Nakon završetka diplomskog sveučilišnog studija može se upisati poslijediplomski sveučilišni studij. Poslijediplomski sveučilišni studij traje u pravilu tri godine. Ispunjenjem svih propisanih uvjeta i javnom obranom doktorskog rada stječe se akademski stupanj doktora znanosti.

Sveučilište može organizirati i poslijediplomski specijalistički studij u trajanju od jedne do dvije godine kojim se stječe akademski naziv specijalista određenog područja.

Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju u prijelaznim i završnim odredbama propisuje s kojim se akademskim ili stručnim nazivima i akademskim stupnjem iz ovog Zakona izjednačavaju akademski i stručni nazivi i akademski stupanj stečen prema propisima koji su bili na snazi prije stupanja na snagu Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju iz 2003. godine.

Člankom 15. ovoga Zakona posebno je uređeno pitanje magistara znanosti jer u novom sustavu ne postoji ekvivalentan akademski stupanj. Citirani članak propisuje da osobe koje su završile poslijediplomski znanstveni studij kojim se stječe akademski stupanj magistra znanosti zadržavaju akademski stupanj magistra znanosti.

Iz naprijed navedenog razvidno je da Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju izrijekom pravi razliku između akademskog stupnja magistar znanosti i akademskog naziva specijalista određenog područja koji se stječe završetkom poslijediplomskog specijalističkog studija.

Stoga se na osobe s akademskim nazivom specijalista određenog područja, koji su stekle nakon završetka poslijediplomskog specijalističkog studija, ne može primijeniti odredba članka 44. stavka 5. podstavka 1. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike kojim je propisano uvećanje osnovne plaće za 8% onom državnom službeniku koji ima znanstveni stupanj magistra znanosti.

**Ishod slučaja:** Neosnovana pritužba.

## Izvlaštenje

Izvlaštenje, kao upravno područje regulirano je Zakonom o izvlaštenju (NN, br. 4/94, 112/00, 114/01 i 79/06). Tijekom 2009. bilo je 5 novoprimljenih pritužbi koje su se odnosile na postupak izvlaštenja, ukupno sa pritužbama iz prethodnih godina u obradi ih je bilo osam.

Razlog podnošenja pritužbi uglavnom je bila visina predložene naknade u upravnom postupku ili neisplata naknada prema utvrđenom sporazumu.

**Opis slučaja:** (P.P.- 8-07-803/10): Suprug D. F. obratio se pučkom pravobranitelju jer je njegovoj supruzi D.F. 2005. izvlašteno građevinsko zemljište za potrebe izgradnje I etape ulice V. u Z. te da do danas nije dobila rješenje, a niti naknadu za oduzeto zemljište za navedene potrebe.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je od Grada Z., Gradskog Ureda za imovinsko-pravne poslove i imovinu grada, Sektor za pravne poslove, Sektor za pripremu zemljišta za gradnju, Odsjek za imovinsko-pravne poslove zatražio izvješće o stanju navedenog predmeta kao i vrijeme kada će pritužiteljici D. F. biti isplaćena naknada za

izvlašteno zemljište.

**Ishod slučaja:** Gore navedeno upravno tijelo dostavilo je izviješće sa detaljnom kronologijom tijeka upravnog postupka od izdavanja lokacijske dozvole za izgradnju I etape ulice V. od ulice L. i do ulice D. u naselju V., izrade parcelacijskog elaborata, građevinske dozvole, kao i navod da je pritužiteljici rješenjem vraćeno u vlasništvo zemljište označeno kao z.k.č. 5992 k.o. V. temeljem Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine. Nadalje je utvrđeno da je na zemljištu pritužiteljice izgrađeno parkiralište i pješačka zona i to sve na površini od 420 m<sup>2</sup>, kao i da je stalni sudski vještak građevinske struke utvrdio tržišnu vrijednost spornog zemljišta 195,72 Eura/m<sup>2</sup>, ukupno 82.202,40 Eura. Međutim, na temelju pisane komunikacije između gore navedenih tijela utvrđeno je da u ovoj godini nisu osigurana sredstva za isplatu naknade navedenog zemljišta. Stoga je pučki pravobranitelj uputio pritužiteljicu da se obrati nadležnom upravnom tijelu sa zahtjevom da se u sljedećoj godini osiguraju proračunska sredstva za navedenu namjenu.

**Napomena:** Najčešće pritužbe iz ovog upravnog područja odnose se na neisplatu izvlaštenog građevinskog zemljišta koje se koristi za potrebe izgradnje objekata gospodarske infrastrukture, zdravstvenih, prosvjetnih i kulturnih objekata, industrijskih, energetskih i drugih objekata, kada je ta izgradnja od interesa za Republiku Hrvatsku. Naime, takvi postupci traju dulje vrijeme i ako se pitanje naknade ne riješi u godini u kojoj se naknada rješava, često se dogodi da se za sljedeću godinu ne planiraju sredstva i vlasnici zemljišta ne mogu biti isplaćeni do druge godine odnosno dok se ponovo ne planiraju sredstva za te namjene, računajući i na započete, a ne riješene predmete. Na žalost, često vlasnici zemljišta moraju „podsjećati“ nadležna upravna tijela na pravovremeno planiranje sredstava u proračun, u ovom slučaju Proračun Grada Z.

## **Imovina oduzeta za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine**

Ovo upravno područje regulirano je Zakonom o naknadi za imovinu oduzetu za

vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (NN, br. 92/96 do 81/02).

U izvještajnom razdoblju za 2010. iz ovog područja zaprimljeno je 13 pritužbi, a ukupno sa pritužbama iz prethodnih godina bilo ih je 33 u obradi ili skoro dvije trećine od ukupnog broja novoprimljenih pritužbi.

Naime, većina pritužbi iz ovog upravnog područja odnose se na rješavanje u razumnom roku. Inače je postupak povrata i utvrđivanja naknade za oduzetu imovinu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine prilično složen i u dokaznom postupku zahtijeva detaljnu provjeru mnogobrojne, Zakonom, taksativno, nabrojane dokumentacije. Jednako tako zahtijeva i poznavanje propisa temeljem kojih je za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine imovina oduzimana njenim vlasnicima (konfiskacija, nacionalizacija, eksproprijacija) odnosno zakona koji više nisu na snazi, te propisa koje je RH donijela nakon svoga osamostaljenja, a koji se na bilo koji način odnose na oduzetu imovinu. Stoga se nerijetko događa da postupci traju i do 11 godina u prvom stupnju rješavanja, a podnositelji zahtjeva odnosno ovlaštenici naknade u pravilu su ljudi starije dobi pa ne dočekaju pravomoćno okončanje postupka.

Uredi državne uprave po županijama nadležni za to upravno područje pretrpani su takvim predmetima. Kad donesu djelomično rješenje, često žalbu ulaže ovlaštenik naknade, a nerijetko se i Državno odvjetništvo žali na skoro svako prvostupanjsko rješenje, pa drugostupanjski postupak traje predugo. U takvim slučajevima dolazi do tužbi Upravnom sudu zbog šutnje administracije, u kojem slučaju, Uprava za građanska stanja Ministarstva pravosuđa odmah rješava konkretnu žalbu. Nadalje, kad pučki pravobranitelj požuruje rješavanje žalbe, dobije se odgovor na obrascu, u kojem se navodi da se žalbe rješavaju po vremenu urudžbiranja. Isto tako ističu da nemaju dovoljan broj ljudi koji bi rješavali mnogobrojne žalbe. Stječe se dojam da se nema volje ni pravnog interesa za rješavanje žalbi u postupku povrata, a ni obavljati povrat oduzete imovine. Drugostupanjsko rješavanje u Ministarstvu pravosuđa obuhvaća različito i veliko upravno područje koje se brojem zaprimljenih žalbi znatno povećalo donošenjem Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine pa se u tim predmetima ni približno ne može rješavati u razumnom roku, sukladno rokovima

propisanim u Zakonu o općem upravnom postupku.

U okviru ovog upravnog područja pučki pravobranitelj ističe odbijanje zahtjeva u prvom stupnju rješavanja, da se ovlaštenicima naknade vrati njihovo oduzeto poljoprivredno zemljište. Upravno tijelo nadležno za raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem Programima raspolaganja tim zemljištem, u stvari ne ostavlja dovoljne površine za povrat, nego više zemljišta planira za dugoročni zakup i prodaju, jer dio sredstava pripada proračunu općina i gradova. Isto tako se događa da se velike površine vraćaju bivšim PIK-ovima, a fizičkim osobama za povrat ne ostane skoro ništa od zemljišta, iako se često puta radi o staračkim poljoprivrednim domaćinstvima kojima bi zemlja itekako dobro došla. Međutim, primorani su prihvatiti naknadu u novcu ili obveznicama s čime najčešće nisu zadovoljni jer naknada je daleko niža od tržišne vrijednosti, pogotovo kad se isplaćuje 20 godina u obveznicama.

U ovom izviješću smatramo potrebnim za istaći jednu pritužbu koja se odnosi na upravni postupak deposediranja i utvrđivanja naknade nasljednicima prvog nasljednog reda u kojem se krivo interpretira da akt deposediranja znači ujedno i oduzimanje vlasništva, što nikako nije točno. Aktom nacionalizacije oduzima se vlasništvo, a aktom deposediranja oduzima se posjed zemljišta. Dakle, pitanje vlasništva, nema nikakve veze sa deposediranjem. S tim u svezi također je krivo interpretiran članak 9. i 77. Zakona o naknadi...osporavajući pravo na naknadu nasljednicima prvog nasljednog reda koji nisu podnijeli zahtjev za naknadu nacionaliziranog zemljišta njihovim prednicima i takvo zemljište je dodjeljivano RH, što je krivo jer se zemljište u cijelosti dodjeljuje onom nasljedniku koji je podnio zahtjev za naknadu.

U tom smislu pučki je pravobranitelj u pritužbi K. M. koja se vodi pod brojem P.P.-1324/06 podnio 2008. tužbu Upravnom sudu protiv odluke Vlade RH koja je stala na pravno stajalište da je akt o deposediranju akt o oduzimanju vlasništva. Također je krivo interpretiran članak 1. Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta, (Sl. list FNRJ, br. 52/58 od 31. 12. 1958.) kojim je propisano da se nacionaliziraju i postaju društveno vlasništvo najamne stambene zgrade i najamne poslovne zgrade, te da se u gradovima i naseljima gradskog karaktera nacionaliziraju i postaju društveno vlasništvo i

građevinska zemljišta. Isto tako člankom 38. citiranog Zakona propisano je da nacionalizirano zemljište ostaje u posjedu ranijeg vlasnika sve dok ga se na osnovi rešenja ne preda u posjed općini ili drugom tijelu, radi izgradnje zgrade ili drugog objekta ili radi izvođenja drugih radova. Dakle, Zakonom o nacionalizaciji... oduzeto je vlasništvo, a rješenjem o deposediranju oduzet je posjed bivšem vlasniku, u konkretnom slučaju, djedu pritužiteljice K.M. koja je u stvari prvi nasljedni red po pravu predstavljanja iza svoga pok. oca.

Tužba je riješena u lipnju 2010. i predstavlja nastavak postupka koji je ukratko opisan u prošlogodišnjem izvješću.

Upravni sud je, presudom br. Us-11339/2008-7, od 2. lipnja 2010. godine, uvažio tužbu pučkog pravobranitelja i poništio rješenje Vlade RH, klasa: 050-01/07-01/951, ur.broj: 5030106-08-5 od 10. listopada 2008., upravo iz razloga jer deposediranje nema nikakvog učinka na vlasništvo nekretnine.

Stoga je slijedom navedene presude Upravnog suda, naloženo upravnom tijelu da u ponovnom postupku donese drugo rješenje.

Do dana sastavljanja ovoga izvješća pučki pravobranitelj nema podataka o donošenju novoga prvostupanjskoga rješenja u ponovljenom postupku.

## **Pritužbe na rad pravosuđa**

U 2010. godini bilo je u radu ukupno 416 pritužbi, od čega 386 novozaprimljenih, pa je u odnosu na prošlu, 2009. godinu (kada ih je zaprimljeno 334) zabilježen porast broja pritužbi.

Pritužbe na kojima se radilo u 2010. godini, najvećim su se dijelom odnosile na nezadovoljstvo ishodima sudskih sporova koje građani u svojim pritužbama subjektivno tumače i doživljavaju kao posljedicu korupcije u pravosuđu, radi čega su u pojedinim pritužbama čak tražili intervenciju pučkoga pravobranitelja radi izmjene sudskih odluka.

Pritužbe na dugotrajnost postupaka bile su manjeg opsega u odnosu na ranije

godine zbog sve većeg konzumiranja zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku pred sudovima.

Zaprimljene pritužbe građana koje su se odnosile na odugovlačenje postupka, ponašanje suca ili drugog djelatnika suda prema stranci u tijeku postupka ili obavljanja drugih službenih radnji i sadržavale su podatke potrebne za njihovo ispitivanje, pučki pravobranitelj je dostavljao na ispitivanje Ministarstvu pravosuđa kao najvišem tijelu nadležnom za obavljanje poslova pravosudne uprave. Povodom neposredno iznesenih, usmenih pritužbi pučkome pravobranitelju, građanima se ukazivalo na ovlasti pučkog pravobranitelja i poučavalo o mogućnostima upućivanja pritužbi Upravi za organizacijsko kadrovske i inspeksijske poslove Ministarstva pravosuđa, nadležnoj za ispitivanje predstavki građana na rad sudova sukladno ovlastima propisanim člancima 61.-64. i čl. 67. Zakona o sudovima (NN br. 150/05 do 116/10).

Prema podacima Uprave za organizaciju pravosuđa koji su dostavljeni na traženje pučkoga pravobranitelja, proizlazi, da je u 2010. godini formirano 1622 novih predmeta povodom predstavki i pritužbi građana na rad sudova i državnih odvjetništava, kao i da se u odnosu na 2009. g. godinu sa 2095 novih predmeta, u ovoj godini bilježi pad za 473 novoformiranih predmeta. Osim kod novozaprimljenih predmeta, zabilježen je i pad ponovljenih predstavki građana (sa 5724 u 2009. godini na 4426 u 2010. godini).

Pravosudna inspekcija je u 2010. godini obavila 27 nadzora pravosudne uprave, od toga 23 u općinskim sudovima, dva u trgovačkim sudovima, te po jedan u prekršajnom i Upravnom sudu. Od obavljenih 27 nadzora, četiri nadzora obavljena su povodom predstavki građana.

Nadalje, Uprava je u 2010. godini zaprimila ukupno 13 pritužbi koje su se odnosile na rad javnih bilježnika, te pet na rad odvjetnika.

Prema podacima Uprave, prosječno trajanje ispitivanja predstavki od zaprimanja do zaključivanja je oko tri mjeseca.

U Sektoru za pravosudnu inspekciju trenutno je šest pravosudnih inspektora koliko je i predviđeno Pravilnikom o unutarnjem redu, a u Odjelu za predstavke i pritužbe sistematizirano je šest radnih mjesta od kojih je popunjeno četiri, dok na predstavkama radi

tri službenika.

Temeljem podataka Ministarstva pravosuđa, u 2010. godini zaprimljeno je na svim sudovima u Republici Hrvatskoj 8800 zahtjeva za suđenje u razumnom roku. Od 13.902 novih i starih predmeta koji su se rješavali u 2010. godini, riješeno je 7.735, dok je ostalo neriješenih 6.167.

Podaci Vrhovnog suda Republike Hrvatske o predmetima po zahtjevima za suđenje u razumnom roku u građanskim stvarima za sve općinske i županijske sudove, za Visoki trgovački sud te Vrhovni sud RH (svi Gzp,Uzp i Pzp) govore, da je u 2010. godinu preneseno 4911 neriješenih predmeta iz 2009. godine, u 2010. godini primljeno novih 7263 predmeta, sa 8692 stranaka u predmetima. Od riješenih zahtjeva 1331 je odbačeno, 617 odbijeno, dok je 4540 bilo osnovano, te je zbog utvrđenih povreda isplaćen iznos od ukupno 35.066.896,00 HRK, dok je ostalo neriješenih 5686 predmeta.

Iz podataka Ustavnog suda RH za 2010. godinu proizlazi da je zbog nerazumno dugog trajanja sudskog postupka primljeno 87 ustavnih tužbi prije nego što je iscrpljen pravni put.

U postupcima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku protiv rješenja Vrhovnog suda RH, primljeno je u 2010. godini još 48 ustavnih tužbi (premda je od 29.12.2009. godine, temeljem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 153/09) rješavanje tih zahtjeva potpuno prenesena u nadležnost redovnih sudova).

Iz podataka koji se tiču predmeta po zahtjevima za suđenje u razumnom roku u kaznenim stvarima za sve općinske, županijske sudove te Vrhovni sud RH, proizlazi da je u 2010. godinu preneseno 47 neriješenih predmeta iz 2009. godine, a u 2010. godini primljeno 137 predmeta sa 135 stranaka, od čega je odbačeno 44 zahtjeva, 37 odbijeno, a 29 je osnovano, te je zbog utvrđenih povreda isplaćen iznos od ukupno 131.400,00 HRK, dok je ostalo neriješenih 74 predmeta.

Dakle, temeljem ovih podataka razvidno je da su povrede prava na suđenje u razumnom roku pretežite i nadalje u građanskim stvarima zbog duljine trajanja parničnih postupaka te da je za njih i dalje potrebno izdvajati mnogo sredstava.

S obzirom da su od prošlogodišnjeg izvješća u međuvremenu poduzete neke

zakonodavne intervencije u Zakonu o sudovima koje je, u vezi funkcioniranja pravosudne i sudske uprave predlagao pučki pravobranitelj, ali i niz drugih mjera vezanih uz reformu pravosuđa radi smanjenja zaostataka te povećanja učinkovitosti i ažurnosti sudova, ocjena njihove učinkovitosti moći će se dati tek u nastupajućem periodu.

Pučki pravobranitelj smatra da je jačom, ali i preventivnom ulogom sudske i pravosudne uprave, kroz izmjene čl. 78. st. 2. i čl. 106. st. 3. i 4. Zakona o sudovima (NN 153/09), djelomično moguće ostvariti željeni napredak.

Međutim, s obzirom da o zahtjevima sudovi rješavaju po pravilima izvanparničnog postupka, primjenom preuzetog Zakona o vanparničnom postupku iz 1934. godine, te da se u sudskoj praksi pojavljuje niz problema i pitanja koja nisu normirana postojećim općim normama, prema mišljenju pučkoga pravobranitelja, zakonodavac bi ovu materiju, kada ju je već dao u nadležnost redovnim sudovima, mogao regulirati posebnim zakonom.

## **DIO ČETVRTI**

### **MEĐUNARODNA SURADNJA**

#### *Aktivnosti vezane za status nacionalne institucije za ljudska prava*

Akreditacija nacionalne institucije za zaštitu i promicanje ljudskih prava sa statusom A, koju je instituciji pučkog pravobranitelja dodijelio Međunarodni koordinacijski odbor za nacionalne institucije u lipnju 2008. godine podrazumijeva izvještavanje i sudjelovanje na najvišim forumima UN-a za ljudska prava. Pored obveze dostavljanja izvješća tijelima pojedinih konvencija, najvažnija uloga nacionalnih institucija na međunarodnom planu odnosi se na obvezu aktivnog učešća u procesu Univerzalne periodične revizije (UPR) stanja ljudskih prava, kojoj se jednom u četiri godine podvrgavaju sve zemlje članice UN-a. Na poziv Ureda Visoke povjerenice za ljudska prava UN-a, pučki pravobranitelj je, u roku i na propisani način (u suradnji s posebnim pravobraniteljicama) dostavio 19. travnja 2010. neovisno izvješće i odmah ga stavio na uvid javnosti putem svoje internet stranice. Predstavnica pučkog pravobranitelja prisustvovala je raspravi o Hrvatskoj na Radnoj skupni Vijeća za ljudska prava UN-a, održanoj 8. studenog 2010. u Ženevi.

Prema pravilima, pored predstavnika države članice UN-a o kojoj se vodi rasprava i predstavnika država članica Vijeća za ljudska prava (47) koje podnose svoje komentare i preporuke, sjednici imaju pravo prisustvovati akreditirane nacionalne institucije i organizacije civilnoga društva bez prava glasa. Rasprava se vodi o nekoliko izvješća: službenog izvješća države članice, sažetka neovisnih izvješća dionika - nacionalnih institucija i civilnog društva, te vlastitih izvješća UN-ovih tijela i drugih relevantnih međunarodnih institucija.

Sudionici u raspravi pohvalili su činjenicu da je Republika Hrvatska potpisnica gotovo svih najznačajnijih međunarodnih konvencija o ljudskim pravima te da je

uspostavila pravni i institucionalni okvir za zaštitu ljudskih prava. Svi su pozdravili postojanje neovisne institucije za zaštitu i promicanje ljudskih prava, akreditirane sa statusom A, kao i postojanje posebnih pravobraniteljskih institucija. Cijeneći napore koje Republika Hrvatska poduzima za poboljšanje zaštite ljudskih prava, predstavnici država članica izrazili su i zabrinutost za stanje u pojedinim područjima, (na koja i pravobranitelji godinama upozoravaju) te uputili preporuke za poboljšanje stanja. Preporuke više zemalja odnose se na potrebu jačanja kapaciteta ove institucije (prema kriterijima tzv. Pariških načela država je obvezna osigurati dovoljna financijska sredstva za neometan rad nacionalne institucije i to ne samo na zaštiti već i na promicanju ljudskih prava) i provođenja njenih preporuka od strane vlade. Upozoreno je i na činjenicu da Hrvatski sabor zadnjih godina izvješće o radu pučkog pravobranitelja samo „prima na znanje“ bez obrazloženja, a ne usvaja ga kao ranijih godina.

### **Sudjelovanje na međunarodnim skupovima i seminarima**

Pučki pravobranitelj sudjelovao je u radu 4. konferencije Udruženja mediteranskih ombudsmana, održanoj 14. i 15. lipnja 2010. u Madridu. Glavna tema skupa bila je “Imigracija i ljudska prava: izazov ombudsmanskim institucijama.” Pravobranitelji dvadesetak mediteranskih zemalja izdali su zajedničko priopćenje u kojem se zalažu za zaštitu prava imigranata i u vremenu krize. Apeliraju na vlade da provode integracijsku politiku i donesu mjere protiv isključenosti, ksenofobije, rasizma i antisemitizma. Na općoj skupštini Udruženja pučki pravobranitelj Jurica Malčić ponovno je izabran u Upravno vijeće ove asocijacije na mandat od dvije godine.

Pučki pravobranitelj sudjelovao je na Općoj skupštini Međunarodnog instituta ombudsmana (za Europu), održanoj u Barceloni od 3. do 6. listopada 2010. Pored zaštite prava imigranata u središtu pozornosti bila je uloga pravobraniteljskih institucija u provedbi Fakultativnog protokola na UN-ovu Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja. Istaknuta je potreba jačanja kapaciteta pravobraniteljskih institucija u provedbi Fakultativnog protokola, kojima je u većini slučajeva, pridodana funkcija neovisnih preventivnih mehanizama.

Djelatnici Ureda sudjelovali su i tijekom 2010. godine na edukativnim seminarima u okviru zajedničkog projekta Europske unije i Vijeća Europe za neovisne nacionalne institucije (Peer-to-Peer) kao i EQUINET-a vezano za diskriminaciju.

### **Regionalna suradnja**

UN-ova agencija za razvoj (UNDP), u suradnji s Uredom pučkog pravobranitelja, organizirali su dva međunarodna susreta predstavnika nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava i ombudsmana u Crikvenici, od 20. do 22. listopada 2010.

U raspravi o nacionalnim preventivnim mehanizama (NPM) iz Fakultativnog protokola uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja središnja tema bila je funkcioniranje ovog neovisnog tijela kojeg je svaka država potpisnica Protokola dužna uspostaviti najkasnije u roku od godine dana od njegova stupanja na snagu, ratifikacije ili pristupanja. Na okruglom stolu sudjelovali su voditelji nacionalnih institucija i ombudsmani iz jedanaest država te predstavnici UN-ova Pododbora protiv mučenja, Udruženja protiv mučenja i Ureda Visoke povjerenice za ljudska prava, Centra za rehabilitaciju žrtava mučenja i istraživanje iz Danske i dr.

Zadnjeg dana održan je sastanak pravobranitelja iz zemalja bivše države. Predstavnici UNDP-a predstavili su svoje rezultate u pružanju logističke podrške akreditiranim neovisnim institucijama za zaštitu i promicanje ljudskih prava. Podrška se odnosi na jačanje unutarnjih materijalnih, organizacijskih i kadrovskih sposobnosti institucije te na jačanje vidljivosti u javnosti. Pravobranitelji su prihvatili ponudu da se pod okriljem UNDP-a njihova suradnja podigne na višu razinu.

Bio je ovo ujedno četvrti susret pravobranitelja iz zemalja bivše države tijekom 2010. godine. Prvi je bio u svibnju u Sarajevu na temu suzbijanja diskriminacije, kada je potpisana izjava o međusobnoj suradnji radi učinkovitijeg rješavanja pritužbi građana. Druga dva susreta bila su u Ljubljani: u svibnju na temu ljudska prava i zaštita okoliša i u rujnu o zaštiti prava osoba koje nemaju reguliran status državljanstva ili su „izbrisane“.

## **Posjet Povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe**

Povjerenik za ljudska prava Vijeća Europe, Thomas Hammarberg sa suradnicima posjetio je 7. travnja 2010. Ured pučkog pravobranitelja u sklopu redovnog obilaska država članica radi izvješćivanja o stanju ljudskih prava. Na dnevnom su redu bila brojna pitanja vezana za zaštitu prava nacionalnih manjina. T. Hammarberga zanimalo je, između ostalog, što se poduzima radi osnivanja neovisnog tijela za prevenciju mučenja, sukladno Fakultativnom protokolu. Poseban blok pitanja odnosio se na status i uvjete rada institucije te zašto je zadnja dva izvješća pučkog pravobranitelja Hrvatski sabor samo primio na znanje.

Pučki pravobranitelj je primio, 21. svibnja 2010., članove Delegacije Europske unije zadužene za reformu pravosuđa i temeljna prava. Bio je to treći po redu posjet delegacije Europske unije od početka godine koja se zanimala za iskustva u radu institucije pučkog pravobranitelja prvenstveno vezana za Poglavlje 23, kao što su vladavina prava, jednakost građana pred zakonom, suzbijanja diskriminacije, zaštite prava nacionalnih manjina, te status pučkog pravobranitelja kao neovisne institucije za zaštitu ljudskih prava. U svojstvu predstavnika zemlje predsjedateljice Europske unije, veleposlanik Kraljevine Španjolske, Manuel Salazar, posjetio je 30. travnja 2010. pučkog pravobranitelja Juricu Malčića, interesirajući se za rad ove institucije.

Šef Delegacije Europske unije u Hrvatskoj, veleposlanik Paul Vandoren i njegovi suradnici, posjetili su Ured pučkog pravobranitelja više puta tijekom 2010. godine. Predmet razgovora 15. srpnja 2010. bilo je Poglavlje 23 – pravosuđe i temeljna prava. Budući da je jedno od mjerila za zatvaranje tog poglavlja i jačanje kapaciteta institucije pučkog pravobranitelja, posebice odjela za suzbijanje diskriminacije, veleposlanika je ponajprije zanimalo kakvi su izgledi za ispunjenje toga mjerila.

## **DIO PETI**

### **OCJENE I PRIJEDLOZI**

Promjenom Ustava Republike Hrvatske 2010. godine izmijenjena je i ustavna odredba o pučkom pravobranitelju.

Mandat institucije proširen je na područje promicanja i zaštite ljudskih prava sa zadaćom da postupi i po pritužbama na sva državna i lokalna tijela a ne, kao do sada, samo u odnosu na tijela državne i lokalne uprave i tijela s javnim ovlastima.

Novom odredbom naglašena je proaktivna uloga u promicanju ljudskih prava a istodobno je prošireno područje djelovanja i ojačane su ovlasti pučkog pravobranitelja u zaštiti prava i sloboda građana u konkretnim, pojedinačnim slučajevima ugrožavanja ili povreda.

Ovlasti i zadaće pučkog pravobranitelja, u skladu s novim ustavnim određenjem, bit će pobliže utvrđene i definirane tek donošenjem novog Zakona o pučkom pravobranitelju, koji, prema odredbama Ustavnog zakona za provođenje Ustava, treba biti uskoro donesen.

Stoga ovo Izvješće sadrži standardni prikaz rada Ureda pučkog pravobranitelja po pritužbama građana i pojavama ugrožavanja i kršenja njihovih prava u određenim upravnim oblastima, dakle u okviru i na način određen još uvijek važećim Zakonom o pučkom pravobranitelju iz 1992. godine.

Osim toga ovogodišnje Izvješće, za razliku od dosadašnjih, ne sadrži prikaz rada institucije i ocjene stanja na područjima koja obuhvaća i uređuje Zakon o suzbijanju diskriminacije budući da će Hrvatskom saboru uskoro biti podneseno posebno Izvješće o pojavama diskriminacije u 2010. godini.

Kao i obično, u ovom završnom dijelu Izvješća pučki pravobranitelj upozorava na odnose, trendove i područja koja zaslužuju pažnju zastupnika uz napomenu da su ocjene i preporuke nužno ograničene djelokrugom utvrđenim još uvijek važećim Zakonom o pučkom pravobranitelju iz 1992. godine.

### *Uprava i građani*

Tijekom 2010.g. pučki pravobranitelj postupao je u 2260 predmeta od čega su 1823 pritužbe zaprimljene u toj godini, što je za oko 15% više od broja pritužbi iz 2009.g. ali i od prosjeka 2006. - 2009.g.

Iako je udio pritužbi iz upravnih područja u kojima je najveći broj predmeta povezan s posljedicama rata i raspada bivše države posljednjih godina bitno smanjen, ipak još uvijek čini oko 20% od ukupnog broja pritužbi. Radi se najčešće o pritužbama iz prava na obnovu, stambeno zbrinjavanje, prava iz mirovinskog osiguranja i statusnih prava.

S obzirom na protok vremena od završetka ratnih zbivanja odnosno uspostave pravnog poretka Republike Hrvatske na čitavom području države, još uvijek značajan broj nedovršenih postupaka predstavlja ozbiljan problem koji, osim što krši prava građana (najvećim dijelom radi se o pripadnicima nacionalnih manjina, povratnicima i izbjeglicama) godinama otežava i odgađa napredak Republike Hrvatske u pristupnim pregovorima s Europskom unijom.

I u svim dosadašnjim izvješćima argumentirano smo ukazivali da, uz objektivne materijalne i financijske probleme države, ima mnogo propusta u radu nadležnih upravnih tijela i da postoji ozbiljan raskorak između propisa i proklamirane politike i njihove primjene u praksi.

Nepoštivanje zakonskih rokova i dugotrajnost postupka i u drugim oblastima i dalje je najčešći oblik kršenja prava od strane upravnih tijela na koje građani ukazuju u pritužbama. Veliki dio od preko 50% pritužbi koje smatramo i vodimo kao osnovane (a što daleko premašuje postotak osnovanih pritužbi ombudsmanima u Europskoj uniji) rezultat je upravo nepoštivanja zakonskih pa i razumnih rokova u rješavanju upravnih predmeta.

Također valja reći da unatoč svim našim prijedlozima i preporukama nismo uočili da postoji napredak u obimu i kvaliteti nadzora nad upravnim rješavanjem i poštivanjem rokova, niti u učinkovitosti postupka u slučaju „šutnje administracije“. Jednako tako nismo zabilježili ozbiljan napredak da se upravna tijela koja rješavaju po žalbama organiziraju i osposobe za meritorno rješavanje kako bi se izbjeglo neopravdano (često i opetovano)

ukidanje rješenja i vraćanje na ponovni postupak.

Učinkovitu zaštitu prava građana koja krše upravna tijela ne pruža nažalost ni Upravni sud pred kojim postupci i dalje traju nedopustivo dugo.

Kao razloge za neažurnost i dugotrajnost postupaka državna upravna tijela često navode složenost, nedostatke i česte promjene propisa te kadrovske i materijalne deficite. Pritom zanemaruju činjenicu da su upravo ona odgovorna za stanje u resoru, da imaju pravo i dužnost praćenja stanja i pripreme i predlaganja zakona, drugih propisa i odgovarajućih politika. Što se tiče kadrovskih i materijalnih deficita oni mogu biti opravdanje za upravna tijela ali ne i za državu koja je dužna poštovati zakone koje je donijela i osigurati uvjete da se prava građana ostvaruju u primjerenim i razumnim rokovima.

Neažurnosti upravnih tijela smo i do sada posvećivali veliku pažnju, kako zbog najvećeg broja pritužbi tako i zbog notorne činjenice da nered i neizvjesnost koju uzrokuje najčešće i najteže pogađa tzv. male ljude, jer omogućuje arbitrarnost i korupciju budući da otežava nadzor i kontrolu nad poštivanjem redosljeda rješavanja i rokova.

Međutim, iz prethodnog dijela izvješća vidljivo je da uz neažurnost postoje i drugi problemi u neučinkovitosti i kvaliteti rada upravnih tijela u izvršavanju drugih upravnih funkcija kao što su praćenje stanja u resoru, predlaganje zakona, politika i mjera, u obavljanju upravnog i inspeksijskog nadzora. Zapažanja i preporuke opisali smo i obrazložili u prikazu pojedinih upravnih oblasti i ne treba ih ovdje ponavljati. Sve ukazuje na to da u provedbi reforme uprave ima još mnogo posla kako u prilagodbi i poboljšanju normativnog okvira tako i njegovoj primjeni.

Jedan od ključnih zahtjeva i ciljeva reforme a to je depolitizacija i profesionalizacija rukovodećih državnih službenika, regrutiranje i napredovanje državnih službenika po objektivnim kriterijima stručnosti i sposobnosti tek je djelomično ostvaren.

Zakon o državnim službenicima iz 2005.g. bitno je smanjio broj položaja državnih dužnosnika na rukovodećim mjestima u upravi i propisao da nakon prvih narednih izbora rukovodeći položaji postaju radna mjesta državnih službenika na koja se dolazi putem

javnog natječaja dakle na način i po kriterijima koji važe za sve državne službenike. Također je čl. 50. Zakona propisana zabrana rasporeda državnih dužnosnika na radna mjesta državnih službenika bez postupka prijema javnim natječajem u kojem postupku ne smiju imati povlaštenu položaj ako tim Zakonom ili posebnim zakonom nije drukčije propisano. Dakle Zakonom su rukovodeći državni službenici, sukladno zahtjevima za depolitizacijom i profesionalizacijom, ušli u cijelosti u službenički sustav i na njih su se trebali primjenjivati sve odredbe Zakona kao i na druge državne službenike.

Međutim, nakon provedenih izbora prvo je uredbom Vlade (?) a tek potom izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima iz 2008. godine propisano da rukovodeće državne službenike imenuje Vlada a spomenutom uredbom propisan je poseban (povoljniji) postupak javnog natječaja za rukovodeće službenike.

Dok u redovnom postupku komisija za provedbu natječaja utvrđuje listu kandidata, upućuje ih na testiranje (provjeru znanja, sposobnosti i vještina) obavlja razgovor (intervju s kandidatima) i utvrđuje rang listu prema broju bodova, u natjecajnom postupku za rukovodeće službenike komisija utvrđuje samo popis kandidata koji ispunjavaju formalne uvjete i poziva ih na intervju koji provodi čelnik tijela ili osoba koju on ovlasti. Nakon toga čelnik tijela predlaže Vladi kandidata za imenovanje.

Takav postupak a koji je i proveden nakon posljednjih izbora nije u skladu s načelima i ciljevima Zakona iz 2005. godine jer omogućuje imenovanja i po političkim kriterijima podobnosti i lojalnosti umjesto po isključivo stručnim i profesionalnim kriterijima.

Ovu ocjenu, koju smo iznijeli i u posljednja dva izvješća, ponavljamo s uvjerenjem da je depolitizacija ključna za uspješnu a nužnu reformu uprave u kojoj će stručni i nepristrani profesionalci osiguravati ostvarivanje i zaštitu prava građana i obavljati ostale upravne funkcije. Također izražavamo u praksi potvrđeno uvjerenje da politiziranost rukovodećih državnih službenika nužno omogućuje i proizvodi klijentelizam i korupciju na štetu građana i države.

Osim navedenog, uz Zakon o državnim službenicima nije još donesen zakon o

plaćama državnih službenika što onemogućuje uspostavljanje cjelovitog i usklađenog platnog sustava za sve državne službenike ali i donošenje novih pravilnika i drugih internih akata u upravnim tijelima. O kvaliteti Zakona o državnim službenicima govori i podatak da je u postupku već treća njegova izmjena i dopuna.

Drugi ključni zakon u okviru reforme uprave je novi Zakon o općem upravnom postupku donesen 2009. godine. Zakon je u primjeni od 1. siječnja 2010.g. a predmeti zaprimljeni prije tog roka još se uvijek rješavaju po starom zakonu.

Stoga još uvijek nema dovoljno podataka o njenoj primjeni niti je pučki pravobranitelj još postupao po pritužbama koje bi se odnosile na predmete rješavane po odredbama novog Zakona.

Međutim uspoređujući odredbe novog i starog zakona vidljivo je da novi Zakon ne sadrži bitne promjene koje bi mogle djelovati na poboljšanje ažurnosti i učinkovitosti rješavanja u upravnim stvarima niti će sam po sebi ukloniti slabosti u radu uprave na koje građani ukazuju svojim pritužbama.

Stoga su i nadalje aktualni svi prijedlozi i preporuke koje smo već upućivali u izvješćima naglašavajući i ranije da nisu potrebne zakonske izmjene kako bi se ubrzao i unaprijedio rad upravnih tijela u rješavanju upravnih predmeta. Uz te preporuke a s obzirom na odredbe novog Zakona o općem upravnom postupku, predlažemo i sljedeće:

**1.** Osigurati učinkoviti nadzor na provedbom Zakona i nad rješavanjem upravnih stvari s jasnom podjelom poslova i ovlasti između Ministarstva uprave i resornih ministarstava.

Posebno treba razraditi evidencije, praćenje i nadzor nad primjenom novih instituta zaštite od postupanja javnopravnih tijela (čl. 155. i 156. Zakona) i postupanja pružatelja javnih usluga (čl. 157. i 158. Zakona).

U izvješćima Vladi Republike Hrvatske ministarstvo treba pravovremeno predlagati mjere za rješavanje problema u neažurnim resorima i službama.

**2.** Ojačati službe nadzora u Ministarstvu uprave i ojačati i osposobiti odgovarajuće odjele u ministarstvima za provođenje nadzora ali i pružanje stručne pomoći.

3. Osigurati da se odmah po zaprimanju zahtjeva građana provede postupak po čl. 73. Zakona s ciljem da se u što kraćem roku utvrdi redosljed po kojem će se uredni zahtjevi rješavati te uvesti stalni nadzor nad postupanjem po redosljedu.

4. U slučaju nemogućnosti postupanja u zakonskim rokovima uvijek obavijestiti stranke.

5. Razmotriti potrebu da se etičkim kodeksom razrade obveze službenika u provođenju temeljnih načela Zakona.

### *Pritužbe na rad sudova*

U prethodnom dijelu izvješća opisali smo rad pučkog pravobranitelja po pritužbama građana na rad sudova i osvrnuli se na mogućnost i učinkovitost pravnih sredstava za zaštitu protiv povreda prava građana od strane sudova, osobito zbog dugotrajnosti sudskih postupaka i kršenja prava na suđenje u razumnom roku.

Iz tog prikaza vidljivo je da je i u 2010. godini zabilježen porast pritužbi na rad sudova i da je njihov udio povećan na iznad 20% ukupnog broja svih predmeta pristiglih pučkom pravobranitelju.

Iako je promjenom ustavne odredbe iz 2010. godine otvorena mogućnost da pučki pravobranitelj ispituje pritužbe građana na rad sudske uprave i da se u postupku obraća neposredno sudovima ta je mogućnost vrlo rijetko korištena, budući da još nije donesen novi zakon usklađen s promjenom Ustava a koji treba utvrditi način i granice nadležnosti pučkog pravobranitelja u odnosu na sudove.

Kad je riječ o pritužbama na dugotrajnost sudskih postupaka pučki pravobranitelj je u pravilu neposredno postupao jedino u odnosu na Upravni sud i to u slučajevima kad je upravni spor (uključujući i prethodni upravni postupak) očito nerazumno dugo trajao.

I u ovom kao i u ranijim izvješćima upozoravamo da je i dalje najčešći uzrok kršenja prava građana u nerješavanju sudskih predmeta u razumnim rokovima, a najveći problem je dugotrajnost postupka u građanskim stvarima uključivo i ovršni postupak kao i u rješavanju upravnih sporova.

Iako je u nekoliko prethodnih godina ažurnost bila donekle poboljšana zahvaljujući između ostalog i zakonskim izmjenama kojima je dio predmeta izdvojen iz sudske nadležnosti ali i programima i mjerama za brže rješavanje starih predmeta koje je provodio Vrhovni sud, podaci za 2010. godinu govore da su učinci tih mjera bili kratkotrajni i da su se u priličnoj mjeri iscrpili. O tome govori podatak o znakovitom porastu broja predmeta starijih od 3 godine u građanskim stvarima i kod ovršnih postupaka.

Sve to govori da je riječ o tvrdokornom problemu čije će rješavanje (ili ublažavanje) godinama trajati. Osim mjera za bitno smanjenje broja predmeta koji dolaze pred sudove (od čega ne mali broj predmeta generira država) i za rasterećenje sudaca najvećih i najopterećenijih sudova, za trajnije rješavanje bit će potrebne i ozbiljne promjene u odnosima i podjeli ovlasti i poslova između pravosudne i izvršne vlasti (Ministarstva pravosuđa). Tu je prije svega potrebno bitno jačanje sudske uprave u normativnom, kadrovskom i materijalnom pogledu.

Sudskoj upravi u Vrhovnom sudu treba omogućiti jači položaj u upravljanju sustavom i u nadzoru i kontroli sudova kao i u pogledu sudjelovanja u postupku predlaganja svih mjera i politika koje se odnose na to područje. Nažalost, umjesto daljnjeg jačanja uloge predsjednika Vrhovnog suda kao vrha sudske uprave u Republici Hrvatskoj, novim Zakonom o državnom sudbenom vijeću umanjena je njegova uloga u postupku imenovanja predsjednika sudova.

Ulogu sudske uprave valjalo bi ojačati i u postupcima po zahtjevima za suđenje u razumnom roku. Sadašnji učinci zahtjeva za suđenje u razumnom roku su krajnje upitni. Takav zahtjev smatra se osnovanim kad je do povrede prava već došlo, dakle post festum i tada je država već dužna isplatiti naknadu zbog povrede prava. Obveza prethodnog obraćanja sudskoj upravi omogućila bi pravovremenu reakciju sudske uprave i smanjenje broja sudskih predmeta koji danas dodatno opterećuje sudove.

Kad je riječ o dugotrajnosti postupaka već smo upozoravali na nedopustivo dugo trajanje upravnih sporova (razumnim rokom se u praksi smatraju svi rokovi unutar tri godine!). S obzirom na to da je u tijeku provedba reforme upravnog sudovanja valja upozoriti da bi se, bez značajnog povećanja broja sudaca, stanje moglo i pogoršati.

Neažurnost sudova, iako najveći problem za građane, samo je jedan vid i posljedica ukupno lošeg stanja u pravosuđu. Takvom stanju uzrok je nedvojbeno i u opće poznatoj činjenici da se politička vlast nikada nije odrekla prekomjernog i diobi vlasti neprimjerenog utjecaja na pravosuđe. To se najočitije manifestiralo kroz kadroviranje odnosno imenovanje i napredovanje sudaca, predsjednika sudova ali i članova Državnog sudbenog vijeća.

Suci imenovani po političkim kriterijima podobnosti ili pripadnosti interesnim grupama umjesto po kriterijima stručnosti, sposobnosti i neovisnosti uzrok su i padu kvalitete sudovanja a još više padu ugleda sudačke profesije i povjerenja u sudstvo uopće. Oni su i danas brana potrebnim promjenama pri čemu su im i u prošlosti obilato pomagali oni politički i pravosudni dužnosnici koji su, negirajući težinu stanja i problema, odgovorni za višegodišnje odgađanje provođenja reformskih promjena.

Nažalost, ni većina stručnih, sposobnih i neovisnih sudaca nije učinila dovoljno da se unutar sustava izbori za promjene kako pri imenovanju i napredovanju sudaca tako i u stvaranju uvjeta i mehanizama da se iz sustava uklone suci koji ne ispunjavaju potrebne standarde ažurnosti, kvalitete i nepristranosti.

Na kraju treba izraziti zadovoljstvo što je dio prijedloga i preporuka koje smo iznosili u godišnjim izvješćima pa i u javnosti, nakon svojedobnog osporavanja, danas i službeno prihvaćen i ugrađen u zakonske odredbe. Manje je važno to što su neki prihvaćeni i pod svojevrsnim pritiskom pregovora s Europskom unijom. Međutim, još uvijek ima mjesta oprezu jer tek treba dokazati da postoji politička volja da se zakoni i mjere u cijelosti primjene i provedu. Oprez je opravdan i zbog činjenice da na mjestima na kojima se o tome odlučuje ima i onih koji su odgovorni za višegodišnji izostanak potrebnih promjena a time i za veliko kašnjenje završetka pregovora o pristupanju Europskoj uniji.

### ***Socijalna i pravna sigurnost***

Pučki pravobranitelj je institucija kojoj se građani obraćaju i s pritužbama zbog ugrožavanja ili povrede njihovih radnih i socijalnih prava ali i da bi ukazali na opće stanje pravne i socijalne nesigurnosti, pozivajući se na ustavna načela jednakosti pred zakonom,

prava na rad i socijalnu sigurnost, zdravstvenu zaštitu i dostojan život.

U najtežem položaju su i dalje nezaposleni, zaposleni kod poslodavaca koji često nekažnjeno krše propise i uskraćuju njihova prava (i plaće!) i umirovljenici s najnižim primanjima.

Dugotrajna gospodarska kriza proširila je krug ugroženih na sve veći broj građana i obitelji s malim primanjima koja ne mogu pratiti rast troškova života, zbog čega mnogima prijete sudski postupci i ovrhe. Sve to dovodi do praga socijalne izdržljivosti a nezadovoljstvo objektivno teškim stanjem prati i pojačava osjećaj nepravde i bespomoćnosti. Smatraju da je država, prvo kroz nepravednu pa i nezakonitu privatizaciju, a i kasnije kroz korupcijsku spregu politike i tako stečenog kapitala, omogućila nepravednu preraspodjelu nacionalnog bogatstva u korist malog broja odabranih i uskratila svima jednake šanse i mogućnosti.

Istodobno su državna upravna i pravosudna tijela svojim postupanjem ili češće nepostupanjem, umjesto da štite građane i opće dobro, pogodovala privatnom interesu ali i bezakonju i pljački. Mnoge u posljednje vrijeme otvorene afere, istrage i sudski postupci svjedoče o tome da grijeh struktura nije samo stvar privatizacijske prošlosti i da su strukture grijeha zadržale svoja uporišta i u dijelu politike na državnoj i lokalnoj razini i u nekim upravnim i pravosudnim tijelima. Činjenica da su takve strukture mogle utjecati i na donošenje odluka pa čak i zakona čiji cilj nije bio opće dobro nego samo privatni ili grupni interesi govori i o stanju koje ima i naznake pojma zarobljavanja države.

Nezadovoljstvo postoji i zbog uvjerenja da nisu svi jednaki pred zakonom te da neažurnost i nered u upravnom rješavanju i sudskim postupcima, bez dovoljne kontrole i nadzora, omogućuju arbitrarnost i pogodovanje pri čemu oni koji imaju mogućnost utjecaja pa i novca ostvaruju svoje interese brže i lakše, često i na račun slabijih i siromašnih pa i na štetu javnog interesa. Opravdano se ukazuje na to da loš sustav besplatne odnosno sponzorirane pravne pomoći ostavlja bez te pomoći i mnoge kojima je najpotrebnija. Slabosti Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći su u prestrogim kriterijima i kompliciranoj proceduri za dobivanje ali i činjenici da ne uključuje u potrebnoj mjeri civilne udruge ni upravna i pravosudna tijela pred kojima se vode postupci.

Također treba ozbiljno voditi računa o općem uvjerenju da najveći teret krize snose siromašniji i zbog nepravednog poreznog sustava i zbog činjenice da ih i proračunske restrikcije najteže pogađaju, ali i o ocjenama da se proračunska sredstva i dalje neracionalno troše, uključujući i sredstva za socijalnu skrb i socijalna davanja.

Imajući na umu sve navedeno, stanje ljudskih prava u Republici Hrvatskoj valja prije svega realno i kritički ocjenjivati. Pogrešne su i štetne a nadasve i demotivirajuće ocjene i izjave iz službenih (pa i najviših državnih) krugova kako je po stupnju ostvarivanja i zaštite ljudskih prava Republika Hrvatska pri samom vrhu u Europi pa i svijetu.

Takve ocjene znak su i odraz zabrinjavajućeg izostanka osjećaja za realnost, za stvarnu sliku o teškom položaju velikog broja građana kao i najugroženijih kategorija stanovništva čija su socijalna i druga prava ugrožena ne samo zbog krize i neimaštine nego i zbog lošeg funkcioniranja upravnih i pravosudnih tijela, najpozvanijih da ta prava osiguravaju i štite kad je to potrebno.

Nije realno stanje ljudskih prava procjenjivati samo na temelju napretka ostvarenog u usklađivanju zakona i drugih propisa s pravnom stečevinom Europske unije i zahtjevima iz pristupnih pregovora, jer je raskorak između normativnog i stvarnog očit i prevelik. Mnogi novi zakoni i njihove izmjene i dopune doneseni su tek nedavno i trebat će dosta vremena za njihovu primjenu i provjeru rezultata u praksi. Osim toga poznate su ocjene da je dio tih zakona nekvalitetan i teško primjenjiv u praksi, jednim dijelom zbog svog sadržaja ali još više zbog neadekvatnog institucionalnog okvira koji treba osigurati njihovu primjenu (o stanju i pripremljenosti upravnih i pravosudnih tijela već je bilo riječi u ovom izvješću).

Dio zakona donesen je u žurbi, po hitnom postupku i pod pritiskom rokova a bez dovoljno vremena i volje za ozbiljne stručne i javne rasprave. Mnogi kompetentni prijedlozi struke pa čak i iz tijela i institucija koje te zakone trebaju provoditi u toj žurbi nisu niti došli na red za razmatranje pred vladinim i saborskim tijelima.

Na sadržaj tih zakona stoga su presudno utjecali strani eksperti preslikavajući tuđe

modele bez temeljitog poznavanja cjeline domaćeg pravnog sustava, stanja domaćih institucija pa i pravne kulture. Domaći nositelji izrade nacрта zakona nisu uvijek bili uspješni u korekciji i prilagođavanju takvih modela našim prilikama, djelomično i zbog viših naloga da je važnije od sadržaja zakona održati rokove i pribaviti povoljno mišljenje europskih stručnjaka i monitora.

Sve je to rezultat činjenice da su nažalost izgubljene godine u kojima se nije ozbiljno pristupilo reformi zakonodavstva i njegovoj prilagodbi pravnoj stečevini Europske unije, dijelom zbog izostanka prave političke volje za reformama, a dijelom i zbog pogrešnog uvjerenja da će formalne prilagodbe biti dovoljne za završetak pregovora.

Ne bi valjalo da i u ovoj završnoj fazi pregovora ista logika i način postupanja budu uzrokom ili povodom za daljnje odgode završetka pregovora.

### ***Uvjeti rada i razvoj institucije***

Državnim proračunom za 2010.g. za rad Ureda pučkog pravobranitelja osigurana su sredstva u iznosu od 7.588.633,69 HRK što predstavlja izvršenje od 93,1%. Do 6,99% manjeg izvršenja došlo je uslijed duljih bolovanja i porodiljnog dopusta te radi izmjene IPA projekta zbog čega sredstva predviđena za taj projekt nisu u 2010.g. trošena.

U 2010.g. u Uredu je broj zaposlenih, uključujući pučkog pravobranitelja i tri zamjenika, iznosio 32 što je za 1 zaposlenog više nego u 2009. godini i što još uvijek nije bilo dovoljno za kvalitetnije obavljanje povećanog obima poslova i zadaća predviđenih Zakonom o suzbijanju diskriminacije.

Što se tiče daljnjeg razvoja institucije, poznato je da je nakon izmjene ustavne odredbe, a u skladu s odredbama Ustavnog zakona za provođenje Ustava Republike Hrvatske, potrebno do kraja travnja 2011.g. uskladiti Zakon o pučkom pravobranitelju s Ustavom, odnosno donijeti novi Zakon.

Zakon bi trebao definirati i razraditi ulogu i zadaće pučkog pravobranitelja koje proizlaze iz proširenja nadležnosti do kojeg je došlo promjenom Ustava te ranijim

donošenjem Zakona o suzbijanju diskriminacije i Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih i ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.

Zakonom bi trebalo riješiti i pitanje pripajanje Centra za ljudska prava Uredu pučkog pravobranitelja u skladu s preporukama iz studije o racionalizaciji sustava zaštite ljudskih prava u Republici Hrvatskoj koju je u okviru UNDP projekta „Jačanje kapaciteta pučkog pravobranitelja“ izradila neovisna grupa stručnjaka.

Pri donošenju Zakona također treba imati u vidu i Mjerilo 9. za zatvaranje Poglavlja 23. a koje se odnosi na potrebu jačanja Ureda i provođenja preporuka pučkog pravobranitelja.

## SADRŽAJ

|   |    |
|---|----|
| <b>DIO PRVI</b> .....   | 2  |
| <b>UVODNE NAPOMENE</b> .....  | 2  |
| <b>DIO DRUGI</b> .....  | 4  |
| <b>STATISTIČKI PODACI ZA 2010. GODINU</b> .....   | 4  |
| <b>DIO TREĆI</b> .....  | 11 |
| <b>ANALIZA PO UPRAVNIM PODRUČJIMA</b> .....   | 11 |
| <b>Obnova - Stambeno zbrinjavanje - Povrat privremeno preuzete imovine</b> .....        | 11 |
| a) Uprava za područja posebne državne skrbi .....                                       | 11 |
| b) Uprava za obnovu .....   | 17 |
| <b>Mirovinsko osiguranje</b> .....  | 21 |
| Problemi u reformi sustava.....   | 21 |
| Rad na pritužbama.....  | 24 |
| <b>Prava hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji</b> ..... | 30 |
| Branitelji - mirovine .....   | 30 |
| Branitelji - stambeno zbrinjavanje.....   | 32 |
| <b>Osobe lišene slobode</b> .....   | 34 |
| <b>Osobe s duševnim smetnjama (smještaj u psihijatrijsku i drugu ustanovu)</b> .....    | 46 |
| <b>Postupanje policijskih službenika</b> .....  | 49 |
| <b>Prostorno uređenje i graditeljstvo</b> .....   | 53 |
| Inspekcijski nadzor nad građenjem .....   | 53 |
| Akti na temelju kojih se odobrava gradnja.....  | 58 |
| Prostorno uređenje.....   | 61 |
| <b>Stambeni odnosi</b> .....  | 63 |
| <b>Zdravstvena zaštita</b> .....  | 66 |
| <b>Zdravstveno osiguranje</b> .....   | 69 |
| <b>Statusna prava građana</b> .....   | 73 |
| Prebivalište i boravište građana.....   | 74 |
| Državljanstvo.....  | 78 |

|   |            |
|---|------------|
| Boravak stranaca .....  | 83         |
| Aktivnosti Ureda pučkog pravobranitelja pri izvođenja projekta: "Socijalna uključenost: Potpora marginaliziranim zajednicama" ..... | 87         |
| <b>Radni odnos u gospodarstvu i obrtu</b> .....   | <b>90</b>  |
| <b>Radni odnos u javnim službama</b> .....  | <b>91</b>  |
| <b>Prava za vrijeme nezaposlenosti</b> .....  | <b>97</b>  |
| <b>Službenički i radni odnosi državnih i lokalnih službenika</b> .....  | <b>98</b>  |
| Prava državnih službenika .....   | 99         |
| Prava lokalnih službenika i namještenika.....   | 100        |
| <b>Lokalna samouprava</b> .....   | <b>109</b> |
| <b>Gospodarstvo, obrt i financije</b> .....   | <b>112</b> |
| <b>Socijalna skrb, obiteljsko - pravna zaštita i skrbništvo, roditeljne i roditeljske potpore</b><br>.....                          | <b>115</b> |
| Socijalna skrb .....  | 115        |
| Obiteljsko-pravna zaštita i skrbništvo .....  | 123        |
| Roditeljne i roditeljske potpore i doplatak za djecu .....  | 130        |
| <b>Predškolski odgoj, osnovno, srednje i visoko obrazovanje i znanost</b> .....   | <b>136</b> |
| <b>Izvlaštenje</b> .....  | <b>139</b> |
| <b>Imovina oduzeta za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine</b> .....  | <b>140</b> |
| <b>Pritužbe na rad pravosuđa</b> .....  | <b>143</b> |
| <b>DIO ČETVRTI</b> .....  | <b>147</b> |
| <b>MEĐUNARODNA SURADNJA</b> .....   | <b>147</b> |
| Aktivnosti vezane za status nacionalne institucije za ljudska prava .....   | 147        |
| <b>DIO PETI</b> .....   | <b>151</b> |
| <b>OCJENE I PRIJEDLOZI</b> .....  | <b>151</b> |
| Uprava i građani .....  | 152        |
| Pritužbe na rad sudova .....  | 156        |
| Socijalna i pravna sigurnost .....  | 158        |
| Uvjeti rada i razvoj institucije .....  | 161        |

