



**REPUBLIKA HRVATSKA**

**PUČKI PRAVOBRANITELJ**

**IZVJEŠĆE O RADU ZA 2012. GODINU**

Zagreb, ožujak 2013.

## DIO PRVI

### UVODNE NAPOMENE

Godišnje izvješće o radu za 2012. godinu prikazuje rad Ureda pučkog pravobranitelja i pregled podataka o stupnju poštivanja ustavnih i zakonskih prava građana.

Tekst Izvješća podijeljen je na pregled statističkih podataka o predmetima kojima se Ured bavio, analizu stanja po pojedinim područjima, s primjerima i preporukama te na pregled aktivnosti izvan rada na predmetima na području suradnje s domaćim i međunarodnim institucijama i organizacijama.

Tijekom 2012. godine, zaprimljeno je 1849 pritužbi, što je u okviru višegodišnjeg prosjeka, a osobno je pristupilo u Ured 516 građana. Daleko je veći broj upita upućenih svakodnevno elektronskom poštom telefaksom i telefonom.

Pritužbe građana čine samo jedan izvor saznanja o stupnju poštivanja ljudskih prava. Značajnu ulogu imaju i drugi izvori, kao što su različita izvješća nadležnih državnih tijela, nevladinih organizacija, izvješća tijela nadležnih za praćenje pojedinih instrumenta međunarodnog prava te podaci objavljeni u medijima.

Pri odabiru pitanja kojima se u Izvješću posvećuje posebna pažnja, primijenjena su, prije svega, dva kriterija: učestalost uočenih nepravilnosti u radu nadležnih tijela te ozbiljnost povreda ljudskih prava. Unatoč činjenici da su neki problemi već bili predmetom obrade u ranijim izvješćima, dobili su prostor i u ovome tekstu, jer se stanje nije bitno promijenilo. Među tim temama nalaze se, primjerice, pitanja iz područja socijalne skrbi, statusnih prava, razrješenja složenog pitanja odnosa vlasnika i najmoprimaca u njihovim stanovima, uređenja statusa / plaća državnih službenika i namještenika, područje stambenog zbrinjavanja te problemi vlasnika čija je imovina bila privremeno preuzeta, a koji rješavaju svoje probleme više od desetljeća.

Koristeći svoje ovlasti, pučki je pravobranitelj, u veljači 2012. godine, podnio Ustavnom sudu Republike Hrvatske zahtjev za ocjenu ustavnosti odredbe članka 5. stavka 2. novog Zakona o strancima. Ovom je odredbom omogućeno da se u postupcima odobravanja boravka stranca ili njegova protjerivanja, donese odluka koja ne mora biti obrazložena, što je u suprotnosti sa odredbama članaka 18., 19. i 26. Ustava Republike Hrvatske. Postupak je u tijeku.

Budući da su ovlasti pučkog pravobranitelja ograničene zakonom na davanje preporuka, mišljenja, prijedloga i upozorenja, problemi pritužitelja često ostanu neriješeni i nakon njegove intervencije, pa

dolazi do nepotrebnih sudskih i upravnih postupaka, ali i tužbi Europskom sudu za ljudska prava. Vođenje nepotrebnih postupaka ima uzroke u činjenici da ove postupke pokreću pritužitelji koji ističu neosnovane zahtjeve, ali i u neefikasnosti državnih tijela. Uloga je pučkog pravobranitelja, između ostaloga, pomoći građanima, s ciljem postizanja brzog rješenja spora. Važan uvjet za postizanje boljih rezultata, jest daljnje podizanje stupnja profesionalnosti i odgovornosti službenih osoba u državnim tijelima, ali i uspostavljanje bolje suradnje sa pučkim pravobraniteljem, što će u konačnici dovesti do efikasnije zaštite ljudskih prava. S druge strane, građanima je potrebna profesionalna pravna pomoć kako bi bili u potpunosti informirani o svojim pravima i izgledima u sporu, a što većini nije dostupno zbog financijskih mogućnosti. Iako su brojni pritužitelji upućivani na korištenje prava iz Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, povratne informacije, dobivene od korisnika i organizacija civilnog društva, ukazuju na činjenicu da je građanima pristup ovoj pomoći previše složen i restriktivan te da je sustav besplatne pravne pomoći potrebno unaprijediti.

Izmjenama Ustava Republike Hrvatske iz 2010. godine i donošenjem novog Zakona o pučkom pravobranitelju (NN, br. 76/12), znatno je ojačana uloga pučkog pravobranitelja. Najvažnije su promjene u proširenju nadležnosti postupanja prema svim državnim tijelima, jačanju samostalnosti, neovisnosti i njegove uloge u promicanju ljudskih prava te uvođenje ovlasti i dužnosti praćenja usklađenosti zakona i drugih propisa s odredbama Ustava Republike Hrvatske i međunarodnim pravnim aktima koji su dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske.

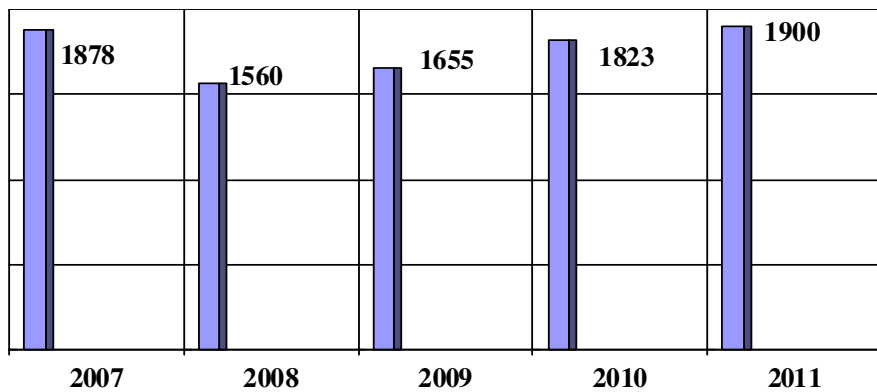
Sadašnji normativni okvir, po kojem je pučki pravobranitelj postao središnja nacionalna institucija za zaštitu i promicanje ljudskih prava, za zaštitu od diskriminatornog postupanja te Nacionalni preventivni mehanizam (sukladno Fakultativnom protokolu uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja), kao i nove mogućnosti rada na području promocije i snaženje javne svijesti u društvu, predstavljaju temelj i daju snažne preduvjete i za jačanje zaštite ljudskih prava u Republici Hrvatskoj.

## DIO DRUGI

### STATISTIČKI PODACI ZA 2012. GODINU

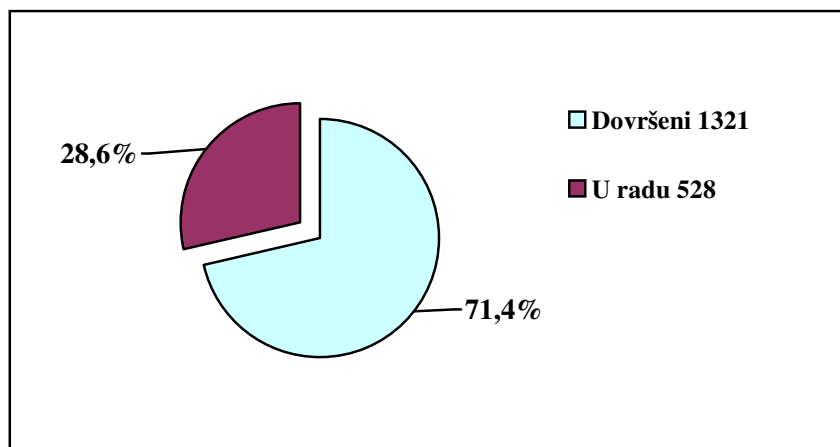
Tijekom 2012. godine zaprimljeno je 1849 pisanih pritužbi, a u Uredu je obavljen razgovor sa 515 građana. Dodatno, velik broj upita svakodnevno je primljen putem telefona, telefaksa i elektronske pošte.

**Slika 1.** Broj zaprimljenih (pisanih) pritužbi u razdoblju 2008. - 2012.:



Od 1849 predmeta otvorenih 2012. godine, dovršeno je postupanje u 1321 predmeta, što je grafički prikazano na Slici 2.

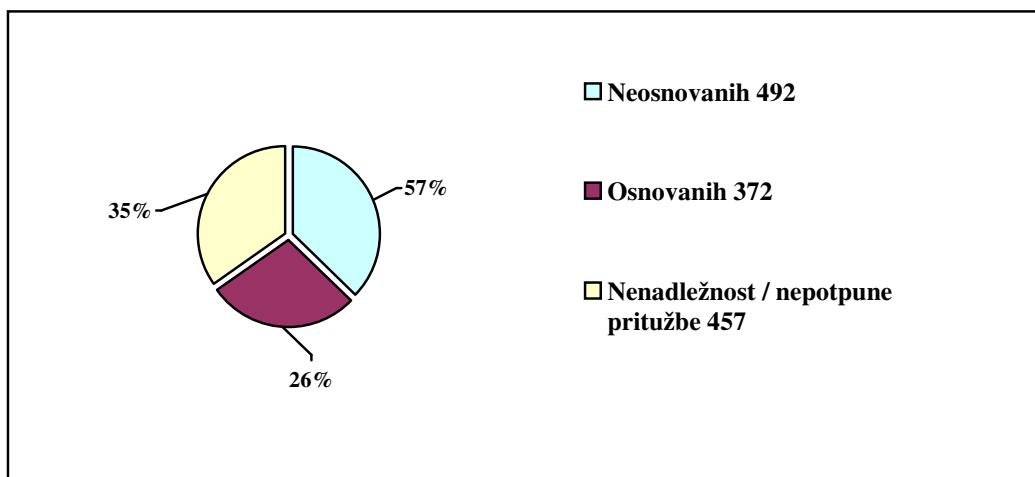
**Slika 2.** Omjer riješenih predmeta i predmeta u radu:



Podaci o riješenim predmetima trebaju biti promatrani s obzirom na činjenicu da je predmet okončan tek kada nadležno tijelo dostavi podatak o ishodu postupka ili očitovanje iz kojeg proizlazi zaključak o neosnovanosti pritužbe. Slijedom toga, neki predmeti nisu okončani niti nakon više godina. Stoga treba naglasiti da se (osim novih 1849 predmeta) tijekom 2012. godine radilo i na 399 nedovršenih predmeta iz ranijih godina.

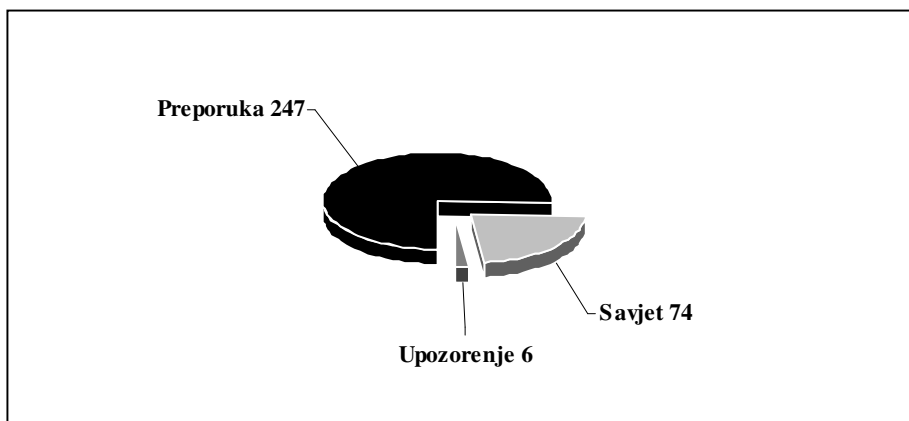
Poseban je problem izostanak pravodobnog odgovora nadležnih tijela na upite pučkog pravobranitelja. Među tijelima koja nisu ažurna u dostavi očitovanja posebice se ističu Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvo graditeljstva, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo socijalne politike i mladih, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta te Porezna uprava Ministarstva financija.

**Slika 3.** Omjer osnovanih, neosnovanih i preuranjenih / nepotpunih pritužbi od 1321 riješenih novih predmeta (iz 2012.):



Pri ocjenjivanju osnovanosti pritužbe, potrebno je uzeti u obzir činjenicu da se znatan udio pritužbi uvijek odnosi na trajanje postupka pa je s tog gledišta, pritužba ocijenjena opravdanom. U konačnom, moguće je da određeni broj tih pritužitelja ne uspiju sa svojim zahtjevom jer će isti u meritumu biti odbijen.

**Slika 4.** Poduzete mjere (preporuke i upozorenja) i savjeti strankama u dovršenih i osnovanih 372 nova predmeta:



U preostalim okončanim predmetima (45), bilo je dovoljno uputiti dopis, kojim se traži očitovanje o nekom predmetu, da bi nadležno tijelo ubrzalo i okončalo postupak.

**Slika 5:** Usporedni prikaz pritužbi po temama / pravnim područjima (2009.-2012.):

Područje:	2009.	2010.	2011.	2012.
Pravosuđe	334	386	397	416
Mirovinsko	123	127	117	77
Pravo na obnovu	84	94	50	25
Osobe lišene slobode	213	217	212	219
Graditeljstvo / prostorno uređenje / buka / okoliš	79	63	67	62
Stambeno zbrinjavanje	28	50	37	40
Statusna prava (državljanstvo, prebivalište, prava stranaca, osobna iskaznica i putovnica)	55	94	58	63
Denacionalizacija	24	17	14	12
Stambeni odnosi	28	21	22	18
Drugi imovinskopravni odnosi	45	33	44	25
Radni i službenički odnosi	151	189	182	164
Socijalna skrb	59	76	68	69
Postupanje policijskih službenika	41	47	45	53
Zdravstvo	49	72	67	64
Obiteljsko pravo - Skrbništvo	49	46	50	44
Prava branitelja i članova obitelji	39	27	40	27
Predškolski odgoj, školstvo, visoko obrazovanje i znanost	/	32	31	28
Financije	/	31	48	43
Komunalne djelatnosti	13	20	18	30
Ostalo	155	37	186	370
<b>UKUPNO</b>	<b>1655</b>	<b>1823</b>	<b>1900</b>	<b>1849</b>

Podaci o kretanju pritužbi po područjima ne odstupaju znatno u odnosu na prijašnje godine, osim što se smanjuje broj predmeta u području mirovinskog osiguranja i obnove kuća. Osim područja koja su značajna zbog broja pritužbi ili njihove prirode, prikazana su i područja u kojima bilježimo manji broj pritužbi, ali se odnose na temeljna ljudska prava, poput denacionalizacije gdje se radi o pitanjima zaštite prava vlasništva i prava na dom te dugotrajnosti postupaka.

## **DIO TREĆI**

### **ANALIZA PO UPRAVNIM PODRUČJIMA**

#### **STAMBENO ZBRINJAVANJE - OBNOVA - POVRAT PRIVREMENO ZAUZETE IMOVINE**

Tijekom godina, smanjuje se broj pritužbi koje se odnose na ova upravna područja, no njihovo trajanje prelazi rokove koje možemo ocijeniti razumnima. Jedan dio predmeta nije moguće okončati zbog nedostatka financijskih sredstava u državnom proračunu, a jedan dio zbog neaktivnosti stranaka koje su podnijele zahtjeve. Za ovo upravno poglavlje nadležno je Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (u nastavku: MRRFEU).

Sveobuhvatno Izvješće Europske komisije o praćenju spremnosti Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj Uniji iz listopada 2012. godine nalazi da su se okolnosti vezane uz povratak izbjeglica popravile te da se nastavlja provođenje programa stambenog zbrinjavanja, no usporeno. Europska komisija također je utvrdila potrebu daljnjeg unaprjeđenja uvjeta za održivi povratak.

#### **Stambeno zbrinjavanje**

Propisi koji reguliraju prava osoba koje se vraćaju ili dolaze na područja posebne državne skrbi, predmetom su izvješća pučkog pravobranitelja već niz godina. Problem je u velikom broju ovih propisa, njihovim učestalim izmjenama, ali i u njihovoj kvaliteti.

Ovo upravno područje (kao i obnova u ratu oštećenih i uništenih kuća) u nadležnosti je Uprave za stambeno zbrinjavanje i statusna prava te Uprave za regionalni razvoj MRRFEU.

Pritužbe građana i dalje se uglavnom odnose na dugotrajnost postupka stambenog zbrinjavanja na području posebne državne skrbi, uzrokovanog nedostatkom raspoloživih stambenih jedinica, na uvjetnost objekata te na nerješavanje zahtjeva za ostvarivanjem prava na novčanu naknadu određenu Zaključkom Vlade Republike Hrvatske od 17. srpnja 2008. godine. Temeljem ovog Zaključka, svi članovi obitelji koji su ostvarili pravo na zbrinjavanje davanjem u najam stana u državnom vlasništvu, sukladno Zakonu o područjima posebne državne skrbi (NN, br. 86/08 i 57/11), a koji iz različitih razloga (npr. obnova zgrade nije dovršena u roku) nisu uvedeni u posjed tog stana, imaju



pravo na 25,00 kn dnevno u svrhu osiguranja stambenog smještaja u vlastitom aranžmanu, sve do uvođenja u posjed stana ili kuće u državnom vlasništvu.

Uz obrazac zamolbe za ostvarivanjem novčane naknade (ZP2), nalazi se "pojašnjenje" kojim se (u toč. 3) navodi da novčana naknada počinje teći od datuma podnošenja zamolbe i traje sve dok se ne osigura dostupnost dodijeljene stambene jedinice, odnosno, ne duže od 15 dana od dana kada Regionalni ured uputi obavijest o preuzimanju useljivog i dostupnog stana ili kuće u državnom vlasništvu. Međutim, u praksi isplata novčane naknade u nekim slučajevima kasni i po godinu dana. S obzirom na pravni karakter Zaključka (ne radi se o materijalnom propisu već se njime utvrđuju stajališta Vlade u pitanjima provedbe utvrđene politike te određuju zadaće tijelima državne uprave) odnosno suglasnosti (nije upravni akt) kojom se odobrava pomoć, nije predviđen pravni lijek kojim bi građani mogli zaštititi svoja prava.

U postupcima po zahtjevima za stambeno zbrinjavanje izvan područja posebne državne skrbi i dalje je ugrožena pravna sigurnost povratnika koji nemaju u vlasništvu kuću ili stan, a bili su nositelji stanarskog prava. Određeni broj njihovih zahtjeva i dalje se rješava temeljem Zaključka Vlade RH o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskog prava) na područjima Republike Hrvatske, koja su izvan područja posebne državne skrbi (NN, br. 100/03, 179/04 i 79/05). Međutim, ova materija regulirana je i Odlukom o stambenom zbrinjavanju povratnika - bivših nositelja stanarskog prava na stanovima izvan područja posebne državne skrbi (NN, br. 29/11 i 139/11).

Ovakvo normativno uređenje smatramo neprihvatljivim. Propisi koji uređuju sustav stambenog zbrinjavanja su brojni te podijeljeni na dva dijela: jedan dio propisa uređuje postupanje po zahtjevima koji se odnose na područja posebne državne skrbi, a drugi dio odnosi se na zahtjeve za stambenim zbrinjavanjem izvan područja posebne državne skrbi.

Koliko je građanima otežano snalaženje, ilustrira primjer odredbe članka 10.c Zakona o područjima posebne državne skrbi. Zakon koji se odnosi *na* područja posebne državne skrbi, ovom odredbom uređuje dodjelu građevinskog materijala za popravak kuća koje se nalaze *izvan* područja posebne državne skrbi.

Zakon o područjima posebne državne skrbi se često mijenjao, sadržavao je nejasne odredbe, pa je čak i Ustavni sud u jednoj odluci naveo da je otežano utvrditi točan sadržaj (bivšeg) Zakona, zbog grešaka u numeraciji članaka prilikom njegovih izmjena i dopuna.

Tijekom 2012. godine, pučki je pravobranitelj uputio nadležnom ministarstvu nekoliko inicijativa za izmjenu i poboljšanje ovog propisa. U travnju je upozoreno na pogreške u tekstu izmjena i dopuna Zakona, kojima se stranke pogrešno upućuje na određene članke ranije važećeg Zakona, a čija primjena bi mogla podnositelje zahtjeva dovesti u zabludu ili čak do uskrate pripadajućih im prava. U studenom je pučki pravobranitelj upozorio na činjenicu da Zakon dovodi građane u nejednak položaj, u dijelu koji se odnosi na nepovoljan položaj naseljenika u urbanim područjima (područje gradova Benkovac, Drniš, Glina, Gospić, Hrvatska Kostajnica, Knin, Karin Gornji, Lipik, Novska, Obrovac, Otočac, Pakrac, Petrinja, Slunj), u odnosu na naseljenike na uglavnom ruralnim područjima. Naime, naseljenici iz urbanih područja ne mogu dobiti (darovanjem) u vlasništvo nekretnine u kojima su stambeno zbrinuti, već iste mogu dobiti samo u najam, za razliku od naseljenika koji su stambeno zbrinuti u ruralnim krajevima.

Smatramo da cijeli sustav propisa o stambenom zbrinjavanju treba urediti jednim propisom za sve podnositelje, bez obzira radi li se o područjima posebne državne skrbi ili ne. Na sve postupke o stambenom zbrinjavanju trebale bi se primjenjivati procesne odredbe istog zakona. Time bi se skratilo trajanje postupaka te zaštitila pravna sigurnost građana.

MRRFEU nam je u svibnju 2012. godine dostavilo dopis o planiranom opsežnom normativnom uređenju upravnih područja iz svog djelokruga (stambeno zbrinjavanje, obnova i regionalni razvoj), u kojem će se voditi računa o sudskoj praksi, mišljenju i stavovima relevantnih institucija i javnosti, a sve sukladno Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN, br. 140/09). Međutim, na službenim stranicama nisu dostupni nacrti navedenih prijedloga propisa pa se građanima i zainteresiranoj javnosti onemogućava utjecaj na odluke i javne politike, odnosno dostavljanje konkretnih primjedbi ili davanje prijedloga.

### **Obnova u ratu oštećenih i uništenih kuća**

Prema podacima Uprave za regionalni razvoj - Sektora za provedbu stambenih programa, na dan 1. siječnja 2013. godine, u radu je bilo 368 drugostupanjskih postupaka o žalbama protiv rješenja o obnovi, a na njihovu rješavanju zaposlena su četiri službenika. Godinu dana ranije, u rješavanju je bilo 1054 predmeta.

Pritužbe pučkom pravobranitelju uglavnom su se odnosile na prekoračenje rokova u drugostupanjskom rješavanju ili pak na odugovlačenje pri postupanju prvostupanjskog tijela kojem je predmet vraćen na ponovno odlučivanje. Jedan dio pritužbi odnosio se na problem priključivanja

obnovljenih obiteljskih kuća na električnu mrežu ili pak na vodoopskrbnu mrežu. Nadležno ministarstvo je upućivalo ovakve predmete na daljnje postupanje nadležnom distributeru električne energije ili poduzećima za opskrbu i izgradnju vodovodne mreže, čije je pak očitovanje o poduzetom često izostalo, što je neprihvatljiva praksa, budući da ih lokalna komunalna poduzeća u pravilu ponovno upućuju na Ministarstvo. U nekim slučajevima je takvo postupanje trajalo više godina.

Pritužiteljima koji su podnosili neosnovane pritužbe radi neostvarivanja prava na obnovu, Ministarstvo i pučki pravobranitelj ukazivali su na mogućnost ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje, kroz nekoliko oblika pomoći.

Zahtjevi za stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi mogu se podnositi i dalje jer rok za njihovo podnošenje nije određen, za razliku od zahtjeva koji se odnose na područja izvan posebne državne skrbi. Stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi moguće je na nekoliko načina, uključujući: darovanjem građevnog materijala za popravak, obnovu i nadogradnju obiteljske kuće ili stana, odnosno izgradnju obiteljske kuće na građevinskom zemljištu u vlasništvu podnositelja zahtjeva.

Smatramo neprihvatljivim da se o zahtjevu za obnovu rješava godinama, a potom upućuje stranke na podnošenje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje, što znači odgodu rješavanja stambenog pitanja za još nekoliko godina.

O takvoj povredi prava građana i neefikasnosti postupanja govori sljedeći primjer.

### **Primjer:**

**Opis slučaja** (P.P.-09-07-984/2012): Ž. S. iz O. podnio je 2001. godine zahtjev za obnovu u ratu oštećenog stana na kojem je imao stanarsko pravo od 1970. godine, a koji je potpuno oštećen ratnim djelovanjem (stan je u stambenoj zgradi na prvoj crti bojišnice). Prvostupanjsko tijelo je zahtjev za ostvarivanjem prava na obnovu 2003. godine odbilo kao neosnovan, navodeći da na stanu nije prijavljena ratna šteta. Zbog toga nadležno povjerenstvo nije bilo u mogućnosti utvrditi kategoriju oštećenja pa je zaključeno da oštećenje ne postoji. Žalba pritužitelja riješena je tek nakon 7 godina, u lipnju 2010. godine. Drugostupanjsko tijelo je utvrdilo da je žalba osnovana, budući da je prvostupanjsko tijelo nepravilno postupilo kada nije ni pokušalo utvrditi stupanj oštećenja, odnosno kada je utvrdilo da nije ni bilo ratne štete jer je pritužitelj nije prijavio. Predmet je vraćen na ponovno odlučivanje prvostupanjskom tijelu, s uputom da se utvrdi kategorija oštećenja i odluči o

pravu na obnovu stana. U travnju 2011. godine, prvostupanjsko je tijelo utvrdilo da pritužitelj i članovi njegove obitelji imaju pravo na obnovu stana. Međutim, kako se stan nalazio u stambenoj zgradi na lokaciji na kojoj prema novom Generalnom urbanističkom planu grada O. više nije dozvoljena gradnja, nadležno Ministarstvo je u kolovozu 2012. godine uputilo stranku da podnese zahtjev za stambenim zbrinjavanjem dodjelom stana u državnom vlasništvu ili dodjelom osnovnog građevinskog materijala s ugradnjom, ako korisnik obnove ima u vlasništvu drugu građevinsku česticu. Pri tome se Ministarstvo nije očitovalo na pritužiteljev ranije podnesen zahtjev za prelokaciju utvrđenog prava na obnovu. Ovakvim neopravdano dugim postupanjem nadležnih tijela, pritužitelju je tek nakon 11 godina utvrđeno pravo na obnovu, no uslijed protoka vremena i izmjena drugih propisa, to pravo nije moguće i ostvariti, već ga se upućuje na još jedan dugotrajan upravni postupak radi ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje. Pri tome pritužitelj sa obitelji i dalje boravi u objektu koji mu je dodijeljen na privremeno korištenje, čiji povrat zahtijeva njegov vlasnik.

**Poduzete mjere:** Nakon provođenja ispitnog postupka, pritužitelji su obaviješteni o svim okolnostima, uz uputu da podnesu zahtjev za stambenim zbrinjavanjem.

Radi ubrzavanja postupaka pritužitelja iz inozemstva, pučki je pravobranitelj davao upute pritužiteljima da, u smislu članka 85. st. 4. Zakona o općem upravnom postupku (NN, br. 47/09), odrede opunomoćenika za primanje pismena u Republici Hrvatskoj i o tome izvijeste nadležno tijelo pred kojim se vodi postupak. Time se izbjegavaju poteškoće pri dostavi i nepotrebno odugovlačenje postupaka, kao i moguće odbacivanje zahtjeva.

### **Zamjena prava na obnovu**

Neke pritužbe ukazuju na činjenicu da nadležna tijela, postupajući s nedovoljnom pažnjom i prekoračujući zakonske i razumne rokove, krše prava građana ne samo u konkretnom predmetu kojega rješavaju, nego direktno dovode građane u situaciju da krše zakone, a bez vlastite krivnje. Primjerice, zakonska je obveza svakog građanina prijaviti prebivalište, a za kršenje ove obveze zapriječene su prekršajne kazne. Ponekad, ispunjenje ove obveze građanima onemogućuje neko državno tijelo, o čemu govori sljedeći primjer.

**Primjer:**

**Opis slučaja** (P.P.-09-07-830/10): B. C. i njegova obitelj, iz J., obratili su se pučkom pravobranitelju radi pomoći u rješavanju stambenog zbrinjavanja, odnosno zamjene prava na obnovu. Pravo na obnovu obiteljske kuće u selu C. ostvario je 2004. godine pritužiteljev pokojni otac. Međutim, selo nije bilo pogodno za obnovu, pa je pritužitelju odobrena zamjena prava organizirane obnove za kuću u državnom vlasništvu. Pri kupnji nekretnine, putem Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama 2000. godine, a u kojoj je zbrinuta obitelj, službena je osoba omaškom pogrešno identificirala česticu na kojoj se kuća nalazi. Zbog toga je došlo do zastoja u postupku zbrinjavanja, ali i do novog problema. Naime, obitelj se našla u situaciji da nema prijavljeno prebivalište pa se nalazi u prekršaju.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj intervenirao nekoliko puta prema Ministarstvu i APN-u, tražeći žurno ispravak pogrešnog podatka o broju čestice, ali se postupak odužio preko razumne mjere jer su nadležna tijela upućivala pritužitelja na razne adrese, a problem nije riješen. U praćenje ovog slučaja uključeno je i nekoliko organizacija civilnog društva.

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

### **Povrat privremeno zauzete imovine**

Tijekom 2012. godine nije zabilježen napredak u rješavanju preostalih petnaestak slučajeva vlasnika nekretnina koje je preuzela na upravljanje Republika Hrvatska, a u koje su bili useljeni privremeni korisnici. Neki od vlasnika ne mogu stupiti u posjed svoje imovine ili im je imovina devastirana, a neki su u još lošijoj situaciji: osim devastirane imovine, nemaju nikakav smještaj, a dodatni im problem predstavlja što su, po presudama, dužni isplatiti bivšim privremenim korisnicima znatne iznose s naslova ulaganja koje su ti korisnici uložili u kuće dobivene na korištenje.

S obzirom da je proteklo osamnaest godina od rata, ove osobe možemo smatrati žrtvama teških povreda ljudskih prava, prije svega prava na zaštitu vlasništva te prava na poštovanje osobnog i obiteljskog života i doma.

Problem povrata privremeno zauzete imovine direktno je vezan uz ciljeve određene Zakonom o područjima posebne državne skrbi (NN, br. 86/08; u nastavku: ZPPDS). Naime, u članku 2. st. 1. Zakona navedeno je da se on donosi radi "postizanja što ravnomjernijeg razvitka svih područja

Republike Hrvatske, poticanja demografskog i gospodarskog napretka, završetka programa obnove, povratka prijeratnog stanovništva i trajnog stambenog zbrinjavanja." Ove ciljeve prepoznala je i Vlada te je u *Prijedlogu Programa Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Europske unije za 2012. godinu*, usvojenom 2. veljače 2012. godine, naznačeno da je proces povrata imovine na samom završetku te da je predviđen završetak preostalih 10 sudskih postupaka povratka imovine kao i 15 slučajeva naknade štete za ulaganja u zauzetu imovinu.

S druge pak strane *Sveobuhvatno izvješće o praćenju pripremljenosti Hrvatske za članstvo u EU-u* od 10. listopada 2012. nalazi, vezano uz poglavlje 23. (pravosuđe i temeljna prava), da u odnosu na 15 slučajeva neovlaštenih ulaganja nije bilo značajnijeg napretka te da je potreban daljnji razvoj uvjeta za održivi povratak izbjeglica.

Imajući u vidu navedenu odredbu koja određuje cilj Zakona, moramo upozoriti na problem koji, u predmetima povrata privremeno zauzete imovine, otvara članak 9. Zakona o izmjenama i dopunama ZPPDS (NN, br. 57/11) kojim se propisuje kako će Republika Hrvatska stupiti u postupak na strani vlasnika i preuzeti potraživanje, ali će vlasnik od tog trenutka postati dužnik prema Republici Hrvatskoj.

Smatramo kako je navedena odredba suprotna cilju zakonodavca, a to je povratak stanovništva i oživljavanje ratom stradalih područja. Problem je u tome da vlasnici često nisu u mogućnosti podmiriti tražene iznose (čak i do milijun kn), zbog čega je za očekivati da će u ovršnim postupcima ostati bez cijele imovine, a time očito postaje upitna i mogućnost njihova povratka u mjesta u kojima su živjeli prije rata.

Stoga je pučki pravobranitelj pozvao Ministarstvo da dostavi tumačenje članka 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi iz 2011. godine i razmotri mogućnost izmjene sporne odredbe u smislu gornjih navoda, no u trenutku pisanja ovog Izvješća još nije primio odgovor.

U primjeni ove odredbe uočen je problem neujednačene prakse u postupanju nadležnih državnih odvjetništava koja zastupaju Republiku Hrvatsku. U nekim se predmetima državno odvjetništvo odazvalo i stupilo u parnicu, a u nekima to odbija učiniti, iako se radilo o identičnim predmetima i primjeni istog propisa.

Drugi problem odnosi se na način postupanja sudova. Naime, sudovi presuđuju u predmetima protiv vlasnika, obvezujući ih na isplatu navedenih troškova ulaganja, pri čemu se često ne radi o nužnim, pa čak niti o korisnim ulaganjima. Dapače, u jednom predmetu, unatoč zapisniku komisije

Ministarstva, u kojem stoji da je objekt devastiran i neupotrebljiv, presudama sudova prvog i drugog stupnja, vlasnici je naložena isplata iznosa od 300.000 kn privremenom korisniku. Vrhovni sud Republike Hrvatske još nije donio odluku o reviziji.

U svojim pritužbama, građani ističu sumnje da je postupanje nadležnih tijela diskriminatorno te da je riječ i o korupciji, a s obzirom da se radi isključivo o imovini pripadnika srpske nacionalne manjine, pritužbe treba razmatrati s posebnom pažnjom. Brojnost ovih prigovora, tijekom niza godina, ukazuje na potrebu da MRRFEU i DORH pojačaju napore radi rješavanja ovih slučajeva. Tome u prilog govori i činjenica da se ovim problemom u više predmeta bavio Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu, pred kojim se u ovom trenutku vodi (barem) jedan spor, o kojem smo pisali u više godišnjih izvješća pučkog pravobranitelja. Prateći ovaj slučaj, utvrdili smo da Ministarstvo godinama nije pokazalo volju pregovorima riješiti sporna pitanja, već je nudilo rješenja koja nisu bila pravična, niti prihvatljiva za pritužiteljicu. Konačno, u trenutku sastavljanja ovog Izvješća, zaprimili smo informaciju da je Ministarstvo promijenilo stav te da je prvi puta uputilo prijedlog koji bi mogao biti dobra osnova za rješenje ovog slučaja.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.20-01-554/2012): Uredu pučkog pravobranitelja obratile su se K. R. i M. Đ. Z. iz B., navodeći da je njihova nekretnina, obiteljska kuća u K. dana na privremeno korištenje 1996. godine, rješenjem Komisije za privremeno preuzimanje i korištenje imovine grada O.

Rješenje je ukinuto i Općinsko državno odvjetništvo u B. je pokrenulo postupak iseljenja nezakonitog korisnika S.A. te je Županijski sud u Z., 18. listopada 2010. godine, donio pravomoćnu presudu kojom se nezakonitom korisniku nalaže iseljenje. Međutim, ovršni postupak iseljenja prema posljednjim dostupnim podacima, još uvijek nije dovršen.

U tijeku je pak ovršni postupak koji je protiv suvlasnica pokrenuo nezakoniti korisnik, a radi isplate 79.197, 53 kn na ime nužnih i korisnih troškova te parničnog troška temeljem presuda Općinskog suda u Z. i Županijskog suda u Z.

Temeljem članka 9., stavka 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi (NN, br. 57/11) zatraženo je stupanje Republike Hrvatske u pravni položaj suvlasnica. Nadležno Županijsko državno odvjetništvo u Z., Stalna služba B., zauzelo je stav da se članak 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi (NN, br. 57/2011) tumači i primjenjuje na način da državno odvjetništvo, koje zastupa Republiku Hrvatsku u ovim

postupcima, ne želi stupiti u pravni položaj vlasnika sve dok se ne sklopi ugovor između Republike Hrvatske i vlasnika nekretnine. Ovim ugovorom, sukladno odredbi članka 9., st. 4., uredio bi se odnos između Republike Hrvatske (kao davatelja kredita) i vlasnika nekretnine (kao kreditnog obveznika).

Pučki pravobranitelj nalazi da ovakvo stajalište ODO Z., Stalne službe B. ne odražava primjereno postupanje u primjeni pravnih standarda. Podaci dostupni pučkom pravobranitelju ukazuju da u odnosu na ovakve predmete većina nadležnih državnih odvjetništava postupa na način da prvo stupa u pravni položaj vlasnika nekretnine u postojećem sporu sa privremenim korisnikom, a tek se potom ugovorom uređuju odnosi Republike Hrvatske i vlasnika nekretnine.

U ovom predmetu privremeni korisnik i dalje protupravno koristi nekretninu, čime vlasnici nekretnine i dalje ostvaruju pravo na spomenutu naknadu, a sve na teret državnog proračuna.

**Poduzete mjere:** Imajući sve navedeno u vidu, a primjenjujući načelo zaštite i promicanja ljudskih prava i sloboda te osobito vladavine prava, pučki je pravobranitelj uputio glavnom državnom odvjetniku preporuku da se razmotre navedene okolnosti i poduzmu mjere potrebne radi primjene ujednačenih pravnih standarda.

**Ishod:** Još uvijek nije poznat.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-08-02-1402/09): Predmet pritužiteljice D. Č., iz R. S., koja traži povrat stana u gradu G. i iseljenje privremenih korisnika, pučki pravobranitelj prati od 2009. godine te je o njemu izvještavano i u prošlogodišnjem Izvješću, bez uspješnog ishoda.

Općinski je ured za prognanike i izbjeglice grada G., (temeljem Odluke povjerenika Vlade RH o korištenju vikend kuća za zbrinjavanje prognanika i izbjeglica, od 10. kolovoza 1992.) dodijelio njezin stan privremenoj korisnici B. F. (rješenjem od 2. travnja 1993. godine).

Pritužiteljica je to doznala u studenom 1997. godine, a u rujnu 2009. godine je (tadašnjem) Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva podnijela zahtjev za povratom stana. Ministarstvo se oglasilo nenadležnim i uputilo na grad G., no i grad je dostavio identičan odgovor.

Problem je nastao zbog neusklađenih propisa kojima je imovina svojedobno bila preuzimana te kasnijih propisa koji su uređivali njezin povrat, ali i zbog činjenice da tijela kojima se pritužiteljica obraćala, nisu formulirala svoj stav pojedinačnim aktom, odnosno rješenjem, uskraćujući joj i pravo na pravni lijek.



Na brojne upite o tijelu koje je nadležno postupati u ovom predmetu, nije bilo moguće dobiti odgovor, već se pritužiteljicu upućivalo na podnošenje tužbe sudu radi iseljenja, što je podrazumijevalo troškove i dugotrajni sudski postupak.

**Poduzete mjere:** Uredu za zakonodavstvo Vlade RH preporučeno je da, sukladno svojim ovlastima, nadležnom tijelu žurno dostavi stručno mišljenje o postupanju u predmetu.

**Ishod slučaja:** U dostavljenom očitovanju, Ured za zakonodavstvo Vlade RH navodi da je Grad G. pravni slijednik Općine G. te je Grad dužan ukinuti sporno Rješenje o privremenom smještaju od 2. travnja 1993. godine, a stan staviti na raspolaganje vlasnici (pritužiteljici). Pučki će se pravobranitelj obratiti Gradu G. s preporukom da postupi po navedenom mišljenju u što kraćem roku.

**(3) Opis slučaja** (P.P.-08-02-304/11): Kuću pritužitelja (obitelj M., B. i S. G., iz K.) dodijelila je Komisija za privremeno preuzimanje i korištenje određene imovine, rješenjem od 5. kolovoza 1996., u posjed privremenom korisniku T. B. Ovo je rješenje ukinuto 22. svibnja 2003. godine, a nekretnina samo formalno vraćena u posjed vlasnicima. Tijekom 2004. godine, MRRFEU stambeno zbrinjava u istoj kući privremenog korisnika T. B. i njegovu obitelj, smatrajući da je objekt u vlasništvu RH. Umjesto da stupe u posjed kuće, pritužitelji (2005. godine) dolaze do podatka da je kuća prodana Agenciji za promet i posredovanje nekretninama, odnosno Republici Hrvatskoj. Pokrenuli su sudski postupak zbog nezakonitog stjecanja (temeljem krivotvorene punomoći), u kojem je odbijen zahtjev Republike Hrvatske radi utvrđenja prava vlasništva kuće. U srpnju 2009. godine, pritužitelji potpisuju zapisnik o stupanju u posjed kuće, istodobno tražeći iseljenje privremenog korisnika kao i naknadu štete do iseljenja. Međutim, Ministarstvo nije osiguralo odgovarajući smještaj za mnogobrojnu obitelj T. B., zbog čega su oni i dalje u posjedu kuće. Postupak potpisivanja i realizacije nagodbe o naknadi odugovlačio se bez krivnje pritužitelja: problem je bio u dostavi dokumentacije, opetovano se tražila ista dokumentacija i sl.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj prema Ministarstvu intervenirao osam puta (upozorenjima, preporukama za postupanje i požurnicama), a u studenome 2012. godine zatražio postupanje upravne inspekcije Ministarstva uprave radi kontrole postupanja po Zakonu o općem upravnom postupku i drugim propisima te Etičkom kodeksu državnih službenika.

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

### **Preporuke:**

1. Preporučujemo da Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije provede reviziju propisa koji reguliraju stambeno zbrinjavanje, kako bi se ujednačio postupak ostvarivanja ovog prava za sve podnositelje zahtjeva, bez obzira radi li se o područjima od posebne državne skrbi ili izvan njih.
2. Preporučujemo razmotriti mogućnost djelomičnog ukidanja članka 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi (NN, br. 57/2011), u dijelu kojim se vlasnika nekretnine stavlja u položaj dužnika prema Republici Hrvatskoj, imajući u vidu svrhu donošenja Zakona i praktične posljedice primjene sporne odredbe.
3. Pri izradi nacрта zakona ili donošenju propisa iz svoje nadležnosti Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije treba postupati i sukladno Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

## **MIROVINSKO OSIGURANJE**

Pučki je pravobranitelj tijekom 2012. godine zaprimio 77 pritužbi na rad Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (u nastavku: HZMO), a koje su se odnosile na duljinu trajanja prvostupanjskih i drugostupanjskih postupaka, postupke ostvarivanja prava na temelju međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju, dostavi podataka iz matične evidencije HZMO-a radi ostvarivanja prava na mirovinu te provedbu postupka konvalidacije odluka i pojedinačnih akata iz područja mirovinskog osiguranja.

Određeni broj pritužbi odnosio se na primjenu međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju, a radilo se uglavnom o pritužiteljima s prebivalištem u Republici Srbiji i Bosni i Hercegovini.

Prema očitovanjima HZMO-a, inozemni osiguratelji često tek nakon požurnica dostavljaju propisane dokumentacije u pojedinačnim predmetima.

Iako je pučki pravobranitelj o ovom problemu već pisao u prijašnjim izvješćima, potrebno je ponovno naglasiti potrebu da HZMO dogovori efikasniju suradnju s inozemnim nositeljima mirovinskog i invalidskog osiguranja. Nije prihvatljivo postojeće stanje u kojem se krše prava starijih osoba i slabijeg imovnog stanja, na način da se postupci odugovlače, a da se ne poduzimaju potrebne mjere.

Pučki pravobranitelj je i u 2012. godini uspješno surađivao s inozemnim ombudsmanima koji su se obraćali radi pomoći i požurivanja postupanja HZMO-a.

Pritužiteljima koji su se obraćali radi dugotrajnosti postupanja upravnih sudova, pučki je pravobranitelj davao uputu da se obrate Ministarstvu pravosuđa, sukladno odredbama Zakona o sudovima (NN, br. 150/05 do 130/11).

**Primjer:**

**Opis slučaja** (P.P.-290/129): Pučkom se pravobranitelju obratila pritužiteljica A.J., iz B., Republika S., radi dugotrajnosti postupanja HZMO, a po njezinom zahtjevu iz 2009. godine.

**Poduzete mjere:** Na zahtjev pučkog pravobranitelja, HZMO, Područna služba u O. je, dana 26.3.2012. godine, dostavila očitovanje s preslikom prvostupanjskog rješenja (od 1.3.2012.), kojim se pritužiteljici priznaje pravo na invalidsku mirovinu od 3.12.2009. godine.

**Ishod slučaja:** Nakon više od dvije godine nepoduzimanja radnji u postupku, predmet je riješen u roku od mjesec dana po intervenciji pučkog pravobranitelja.

## **PRAVA HRVATSKIH BRANITELJA IZ DOMOVINSKOG RATA I ČLANOVA NJIHOVIH OBITELJI**

Tijekom 2012. godine, pučki pravobranitelj je iz ovog upravnog područja zaprimio 27 pritužbi, a odnosile su se na dugotrajnost upravnih sporova, način evidentiranja podataka i izdavanja potvrda o ratnom putu, provedbu presuda Upravnog suda Republike Hrvatske te na isplatu zaostalih, a neisplaćenih mirovina pripadnika HVO-a.

**Primjer:**

**Opis slučaja** (P.P.-31/12): Pučkom pravobranitelju se pritužila N.R., iz Z., na postupanje Ministarstva branitelja po presudi Upravnog suda Republike Hrvatske, od 22.9.2011. godine.

Naime, presudom Upravnog suda poništeno je drugostupanjsko rješenje Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti od 15.1.2009. godine. Istom presudom, ostalo je na snazi I-stupanjsko rješenje Ureda državne uprave u K. - Službe za društvene djelatnosti, od 30.5.2008. godine, kojim je članovima obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata

priznato pravo na obiteljsku invalidninu od 1.11.2007. godine. Međutim, u postupku provedbe presude, Ministarstvo je donijelo novo rješenje kojim je (suprotno presudi Upravnog suda RH) poništilo rješenje Ureda državne uprave u K., od 30.5.2008. godine (o pravu na obiteljski invalidninu).

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj uputio Ministarstvu upozorenje i preporuku.

**Ishod slučaja:** Pučki je pravobranitelj zaprimio obavijest Ministarstva da je doneseno novo rješenje, u skladu s presudom Upravnog suda te da ostaje na snazi rješenje Ureda državne uprave u K. od 30.5.2008. godine, kojim je članovima obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja iz domovinskog rata priznato pravo na obiteljsku invalidninu od 1.11.2007. godine.

## OSOBE LIŠENE SLOBODE

Tijekom 2012. godine pučki je pravobranitelj radio na ukupno 257 pritužbi osoba lišenih slobode, od čega je 219 podnesenih tijekom 2012. godine, dok je 38 pritužbi podneseno ranijih godina. Neki su se pritužitelji obraćali više puta s različitim pritužbama, ali su te pritužbe evidentirane kao jedna.

Usporede li se razlozi obraćanja pučkom pravobranitelju, nema značajnijih odstupanja u odnosu na prethodne godine. Uglavnom, radilo se o uvjetima smještaja, pružanju zdravstvene zaštite, neodobravanju korištenja pogodnosti, premještaja i slično.

Pučki je pravobranitelj obavljao preglede i provodio ispitne postupke po podnesenim pritužbama u zatvorima u Bjelovaru, Dubrovniku i Puli, Kaznionici u Lepoglavi, pregledao je pojedine prostorije za zadržavanje i pritvorske policijske jedinice PU istarske, PU dubrovačko-neretvanske, PU požeško-slavonske i PU brodsko-posavske te Psihijatrijsku bolnicu Rab. U okviru projekta "Jačanje kapaciteta institucije pučkog pravobranitelja" i veće dostupnosti na terenu, realiziranog uz potporu Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP), pučki je pravobranitelj posjetio Kaznionicu u Požegi, Odgojni zavod Požega, zatvore u Požegi i Splitu te prostorije za zadržavanje PU splitsko-dalmatinske.

U srpnju 2012. godine, pučki je pravobranitelj započeo s radom kao Nacionalni preventivni mehanizam za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (u nastavku: NPM). Postupajući sukladno Zakonu o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (u nastavku: Zakon o NPM-u), obišao je zatvore u Zagrebu i Osijeku, Jedinicu za

zadržavanje i prepratu PU zagrebačke, pritvorsku policijsku jedinicu PU osječko-baranjske te Dom za psihički bolesne odrasle osobe Bidružica i Dom za psihički bolesne odrasle osobe Mirkovec, Sv. Ivan Začretje, podružnicu Doma za odrasle psihički bolesne osobe Zagreb.

### **Uvjeti smještaja**

Na uvjete smještaja, kao jedan od najvećih problema zatvorskog sustava, pučki je pravobranitelj detaljnije ukazivao u svojim ranijim izvješćima. Iz utvrđenog tijekom obilazaka i pregleda u 2012. godini, ne može se zaključiti da je došlo do značajnijih promjena. Stoga su, očekivano, uvjeti smještaja i nadalje jedan od najčešćih razloga zbog kojeg se osobe lišene slobode obraćaju pučkom pravobranitelju.

Tijekom obilaska pučki je pravobranitelj utvrdio da je zatvorski sustav i nadalje prenapučen. Međutim, za razliku od proteklih godina, Središnji ured Uprave za zatvorski sustav nije nam dostavio zatražene podatke o napučenosti zatvorskog sustava te stoga ne možemo usporediti podatke za 2012. godinu s podacima iz prijašnjih godina.

Nesporno je da uprave zatvora i kaznionica, u većini slučajeva, poduzimaju mjere kako bi se uvjeti smještaja poboljšali, ali se u pravilu radi o manjim zahvatima (krečenje soba, nabavka novih madraca, prenamjena pojedinih prostorija i sl.). Stoga, pučki pravobranitelj naglašava da je potrebno uložiti dodatne napore u smanjenje negativnih učinaka prenapučenosti. Primjerice, samo u rijetkim zatvorima uočeno je otključavanje zatvoreničkih soba tijekom određenog dijela dana kako bi zatvorenici mogli boraviti na hodniku. Na potrebu smanjenja negativnih učinaka prenapučenosti ukazuju stajališta Europskog odbora za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), ali i Preporuke Vijeća Europe R (99) 22 u kojoj se između ostaloga navodi da države, u čijim se zatvorskom sustavu prenapučenost ne može izbjeći, imaju opću i stalnu dužnost da takvo stanje nadoknade zatvorenicima povećanom pozornošću i skrbi koja se pridaje veličini prostora za smještaj, higijeni i sanitarnim uvjetima, kvaliteti prehrane, zaštiti zdravlja i mogućnosti tjelovježbe i rekreacije. Valja ukazati i na odluku Europskog suda za ljudska prava iz 2012. godine, u predmetu Longin protiv Hrvatske (zahtjev br. 49268/10), kojom je utvrđena povreda čl. 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda (zabrana mučenja), radi uvjeta u Zatvoru u Zagrebu. Sud je u konkretnom predmetu istaknuo da ograničen prostor može biti kompenziran veličinom spavaonica te slobodom kretanja (§ 59).

U zatvorskom je sustavu uvriježena praksa da se pojedine odredbe Zakona o izvršavanju kazne zatvora, koje bi mogle doprinijeti smanjenju negativnih učinaka prenapučenosti, tumače i primjenjuju restriktivno, nauštrb zatvorenika. Primjerice, Zakon o izvršavanju kazne zatvora propisuje pravo zatvorenika na boravak na otvorenom prostoru kaznionice odnosno zatvora najmanje dva sata dnevno, što se u pravilu tumači kao maksimalno vrijeme koje zatvorenik može boraviti na otvorenom prostoru, a isto se odnosi na učestalost tuširanja, zamjenu posteljine, broj i trajanje posjeta i sl. Pučki je pravobranitelj svjestan da su takva postupanja ponekad uzrokovana poteškoćama organizacijske prirode (npr. nedostatak službenika pravosudne policije, nedostatak prostorija), no ponekad razlozi restriktivne primjene pojedinih odredbi Zakona o izvršavanju kazne zatvora nisu razumljivi, niti opravdani. U nekoliko pritužbi zatvorenika koji se nalaze, ili su se nalazili, na izdržavanju kazne zatvora u Kaznionici u Lepoglavi, navodilo se da, prilikom odvoženja na ročište, ne smiju nositi vlastitu odjeću i obuću, već zatvoreničku. Tijekom provođenja ispitnih postupaka u Kaznionici u Lepoglavi utvrđena je istinitost navoda o zabrani nošenja vlastite odjeće i obuće, a kao razlog takvog postupanja navode se sigurnosni razlozi. Naime, sukladno čl. 77. st. 3. Zakona o izvršavanju kazne zatvora upravitelj, može uskratiti nošenje vlastitog rublja, odjeće i obuće iz zdravstveno-higijenskih ili sigurnosnih razloga. No, takva je uskrata izuzetak od pravila iz čl. 77. st. 6. Zakona o izvršavanju kazne zatvora, kojim je propisano da prigodom izlaska iz kaznionice zatvorenik nosi vlastito rublje, odjeću i obuću. Pri tome se valja podsjetiti i europskih zatvorskih pravila u kojima je propisano da se od zatvorenika kojima je odobren izlazak izvan zatvora neće zahtijevati nošenje odjeće koja ih identificira kao zatvorenike (20.4).

Ustavni je sud Republike Hrvatske, u ožujku 2009. godine, naložio Vladi Republike Hrvatske da u primjerenom roku, ne duljem od pet godina, prilagodi kapacitete Zatvora u Zagrebu potrebama smještaja pritvorenika sukladno standardima Vijeća Europe i prakse Europskog suda za ljudska prava, a koji za pritvorenike i zatvorenike neće biti ponižavajući (U-III/4182/2008). Ovaj rok istječe za godinu dana. Osim toga, valja podsjetiti na odluku Ustavnoga suda Republike Hrvatske iz studenoga 2010. godine, u kojoj se nalaže Vladi Republike Hrvatske da u primjerenom roku, ne duljem od tri godine, omogući nesmetano kretanje osoba s posebnim potrebama (U-III/64744/2009). Rok za izvršenje je studeni 2013. godine.

### **Zdravstvena zaštita osoba lišenih slobode**

Kao što je prethodno navedeno, u 2012. godini i nadalje je kvaliteta zdravstvene zaštite koja se osigurava u zatvorskom sustavu, uz uvjete smještaja, najčešći razlog pritužbi osoba lišenih slobode

pučkom pravobranitelju. Pritužbe zatvorenika pretežito se odnose na kvalitetu zdravstvene usluge, a ne na njezinu dostupnost te se očitovanja u kojima se uglavnom inzistira na brojčanim pokazateljima broja obavljenih zdravstvenih pregleda i pruženih usluga ne mogu uzeti kao mjerilo pružene kvalitete zdravstvene zaštite (takav je stav zauzeo i Europski sud za ljudska prava u predmetu Testa protiv Hrvatske §52).

Uzimajući u obzir prethodno navedeno, pučki pravobranitelj u zadnja dva godišnja izvješća o radu naglašava potrebu žurnog provođenja zdravstveno-inspekcijskog nadzora u svim zatvorima, kaznionicama i odgojnim zavodima. Također, u veljači 2012. godine, povodom smrtnog slučaja zatvorenika u Kaznionici u Lepoglavi te pritužbe liječnice hitne medicinske pomoći koja je tom prigodom došla na intervenciju u Kaznionicu, pučki je pravobranitelj zatražio od Ministarstva zdravlja žurno provođenje zdravstveno-inspekcijskog nadzora u Kaznionici u Lepoglavi te svim ostalim kaznionicama, zatvorima i odgojnim zavodima (Broj: P.P.-21-03-159/12). No, dobiven je odgovor da, zbog nedostatnog broja viših zdravstvenih inspektora i zdravstvenih inspektora, do popunjavanja upražnjenih radnih mjesta, zdravstvena inspekcija nije u mogućnosti provoditi planirane, kontinuirane preventivne zdravstveno-inspekcijske nadzore, uključujući i nadzor nad pružanjem zdravstvene zaštite u zatvorskom sustavu. Razumljiva su ograničenja koja proizlaze iz nedovoljnog broja zaposlenih državnih službenika ovlaštenih za provedbu zdravstveno-inspekcijskog nadzora, ali to ne može biti razlog nepostupanja Ministarstva zdravlja po traženju pučkog pravobranitelja.

Odlukom Ustavnog suda (u predmetu U-III/64744/2009), od 3. studenoga 2010. godine, između ostalog, naloženo je Vladi Republike Hrvatske uspostaviti i djelotvorno provoditi nadzor nad kvalitetom zdravstvene zaštite u cijelom zatvorskom sustavu. Prema podacima dostupnim pučkom pravobranitelju, taj nadzor do danas nije uspostavljen.

Problem nedostatka zdravstvenih radnika negativno se odražava na kvalitetu pružene zdravstvene zaštite. Primjerice, u Kaznionici u Lepoglavi, do 31. prosinca 2012. godine, na 800 zatvorenika radio je jedan liječnik, bez licence, puno radno vrijeme, a liječnik iz Kaznionice u Turopolju dolazio je u Kaznionicu u Lepoglavi tri dana u tjednu, u poslijepodnevnim satima (od 15,00 do 21,30 sati). Od siječnja 2013. godine, Kaznionica u Lepoglavi nema stalno zaposlenog liječnika, već je zdravstvena zaštita osigurana putem liječnika s kojima je sklopljen ugovor o djelu (i nadalje tri dana u tjednu dolazi liječnik iz Kaznionice u Turopolju; angažirane su dvije liječnice iz službe hitne medicinske pomoći iz Varaždina, po 8 sati tjedno svaka; dva puta tjedno po 4 sata dolazi liječnica opće medicine iz Zatvorske bolnice). Ovakva situacija je jedan od razloga povećanog broja pritužbi

zatvorenika na kvalitetu zdravstvene zaštite koja im se pruža u Kaznionici u Lepoglavi. Uslijed toga, veliki dio radnog dana liječnika odlazi na administrativne poslove (pisanje očitovanja na pritužbe, izvješća o zdravstvenom stanju pritužitelja i sl.), što smanjuje njihovo ionako prekratko vrijeme u kojem mogu pružati zdravstvenu zaštitu zatvorenicima u Kaznionici.

U pravilu, i dalje u zatvorima i kaznionicama ima manje zaposlenih zdravstvenih radnika nego što je to predviđeno važećom sistematizacijom te nije moguće osigurati 24-satnu pokrivenosti dežurstvom zdravstvenih radnika, što nije prihvatljivo. U jednom dijelu penalnih ustanova i nadalje zdravstvenu terapiju dijele pravosudni policajci (prethodno ih pripremi medicinska sestra ili tehničar), dok je u drugom dijelu ustanova to samo izuzetno, tijekom vikenda, kada nema dežurnih zdravstvenih radnika. Dijeljenje zdravstvene terapije od strane pravosudnih policajaca pučki pravobranitelj ocjenjuje neprihvatljivim.

I dalje je učestala pojava u većini zatvora i kaznionica, da je pravosudni policajac nazočan u ambulanti tijekom liječničkog pregleda zatvorenika (osim, na inzistiranje psihijatra, tijekom psihijatrijskog pregleda). Ponovno se naglašava, kao i u prethodnom godišnjem izvješću, da pučki pravobranitelj ovakvo postupanje ocjenjuje neprihvatljivim. Naime, liječnički bi se pregledi, u pravilu, trebali obavljati samo izuzetno (iz razloga sigurnosne procjene) u nazočnosti pravosudnog policajca. Prisutnost nezdravstvenog radnika liječničkim pregledima, ukoliko nije iz sigurnosnih razloga, krši pravo na privatnost zatvorenika. Činjenica lišenja slobode ne može značiti i da se osoba automatski lišava i prava kao pacijenta na privatnost. Pri tome se također ističe i stajalište Europskog odbora za sprječavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), prema kojem nema opravdanja za stalnu prisutnost nezdravstvenih službenika zdravstvenim pregledima zatvorenika; njihova nazočnost je štetna za uspostavljanje odnosa liječnik – pacijent i često je i nepotrebna sa stajališta sigurnosti. Prema stajalištu CPT-a, treba pronaći rješenje kojim bi se uskladio zahtjev za privatnošću pacijenta s potrebama koje proizlaze iz sigurnosne procjene.

Također, pučki je pravobranitelj obaviješten da je 29. veljače 2012. godine Ministarstvo zdravlja upozorilo Ministarstvo pravosuđa, Upravu za zatvorski sustav na zakonsku obvezu usklađivanja ambulanti kaznionica, odnosno zatvora s propisima iz područja zdravstva radi osiguravanja pružanja kvalitetne zdravstvene zaštite. Uzimajući u obzir postojeće stanje na području pružanja zdravstvene zaštite zatvorenicima, smatramo da bi se kvaliteta pružene zdravstvene zaštite unaprijedila kada bi je organizacijski, ali ne i prostorno, izdvojili iz zatvorskog sustava Ministarstva pravosuđa i stavili pod Ministarstvo zdravlja. Slična rješenja nalaze se već u nekim europskim državama (primjerice,



odgovornost za provođenje zdravstvene zaštite i sredstva locirana su unutar zdravstvenog sustava u Norveškoj, Francuskoj, Velikoj Britaniji). Ovo bi bio optimalno za osiguranje profesionalne nezavisnosti liječnika te autonomnosti pacijenta koja je i unutar zatvorskog sustava od ključne važnosti.

Brojne su pritužbe na dugotrajnost čekanja na pružanje stomatološke zdravstvene zaštite, posebice u Kaznionici u Glini, gdje se ova zaštita zatvorenika ostvaruje u dvije privatne stomatološke ambulante izvan Kaznionice budući da ambulanta Kaznionice još uvijek nije opremljena. U prosjeku se na pregled čeka četiri mjeseca. Ovakav način pružanja stomatološke zaštite ne udovoljava potrebama zatvorenika. Pučki pravobranitelj još jednom naglašava da se, dok se ne opremi stomatološka ambulanta Kaznionice, treba žurno naći privremeno rješenje koje će poboljšati pružanje stomatoloških usluga zatvorenicima.

I ove je godine uočen problem nepoštivanja privatnosti kad se od osoba, kojima je oduzeta sloboda, traži da u obrascu zahtjeva za liječničkim pregledom navedu razloge zbog kojih traže pregled (ispunjeni zahtjev predaju nezdravstvenim radnicima odnosno pravosudnim policajcima). Pri tome također ističemo i stajalište Europskog odbora za sprječavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) koje je navedeno i u Standardima CPT-a, prema kojem se zatvorenicima mora omogućiti korištenje usluga službe za zdravstvenu zaštitu na povjerljiv način (primjerice, pomoću zahtjeva za pregled koji se šalju u zapečaćenoj omotnici). Stoga je potrebno ponovno ukazati na potrebu mijenjanja načina prijave zatvorenika na liječnički pregled, u cilju zaštite privatnosti zatvorenika, odnosno iznalaženja mogućnosti predaje zahtjeva na način da je samo zdravstvenim radnicima dostupan uvid u razloge zbog kojih se traži pregled. Primjerice, osiguranjem odgovarajućih kutija odnosno sandučića u koje bi se ubacivali zahtjevi za pregled, a ključeve bi imali samo zdravstveni radnici; skupljanjem ispunjenih obrazaca samo od strane zdravstvenih radnika i slično.

### **Tretman osoba lišenih slobode**

Kao što je pučki pravobranitelj već istaknuo u svom prošlogodišnjem izvješću, u uvjetima u kojima neke osobe nemaju niti vlastiti ležaj, a uprave zatvora su primorane sve prostorije prenamijeniti u spavaonice (često i na uštrb radnih prostora, pa su ponekad službenici tretmana prisiljeni obavljati razgovore sa zatvorenicima i na hodnicima) teško se može očekivati kvalitetno provođenje pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora odnosno ostvarivanja svrhe izvršavanja kazne

zatvora. Nedostatak prostora i odgovarajućeg broja i vrste stručnjaka značajno otežava odvijanje različitih aktivnosti (okupacijskih, različitih tretmanskih programa, slobodnih aktivnosti i sl.).

U nekim se zatvorima razgovori službenika tretmana i zatvorenika, zbog nedostatka odgovarajućeg prostora, vode u prostoriji pravosudnog policajca na odjelu (tzv. "dežurana"), bez ikakve privatnosti, a negdje službenici tretmana, u pravilu, traže prisutnost pravosudnih policajaca razgovorima sa zatvorenicima. Uvažavajući sigurnosne razloge (prisutnost pravosudnih policajaca trebala bi biti izuzetak, ne pravilo), ovakvo postupanje službenika tretmana značajno otežava odgovarajuće provođenje pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora.

U odjelima tretmana, prema važećoj sistematizaciji koja je rađena uzimajući u obzir optimalni kapacitet zatvora i kaznionica, nedostaju službenici. Taj nedostatak još više dolazi do izražaja kada se uzme u obzir postojeća prenapučenost zatvorskog sustava. Za očekivati je da se nedostatak službenika velikim dijelom odražava i na kvalitetu izravnog rada sa zatvorenicima. U onim zatvorima gdje je povećan broj službenika tretmana značajno je poboljšana kvaliteta provođenja tretmanskih programa. Primjerice, u Zatvoru u Splitu, u odnosu na utvrđeno stanje tijekom pregleda pučkog pravobranitelja iz 2009. godine, nakon povećanja broja zaposlenih službenika u tretmanu, zamjetan je veliki pomak u tretmanskom radu sa zatvorenicima. Navedeno se odražava i na smanjivanje broja pritužbi zatvorenika, u 2012. godini, na rad službenika tretmana u Zatvoru u Splitu.

Tijekom posjeta i pregleda zatvora i kaznionica, pučki pravobranitelj obavlja uvid u sve prostorije u kojima borave ili bi mogle boraviti osobe lišene slobode, pa tako i u prostorije namijenjene susretima roditelja i maloljetne djece. U Zatvoru u Zagrebu utvrđeno je da je prostorija pregrađena pregradom (kako bi se pravosudnim policajcima olakšao nadzor odvijanja posjeta). Jedan dio pregrade je podignut, pa kroz taj otvoreni dio zatvorenici razgovaraju sa svojom maloljetnom djecom, ali im je onemogućen neposredan, bliži kontakt s djecom. Stoga je pučki pravobranitelj tražio promjenu načina odvijanja posjeta roditelja i djece u Zatvoru u Zagrebu, posebice imajući na umu da se u drugim zatvorima posjete maloljetne djece odvijaju u prostorijama bez pregrada. Pregrade su, nakon upozorenja, uklonjene.

Uočeni su i problemi osoba koje su u potpunosti lišene poslovne sposobnosti i koje nisu u stanju brinuti se o svojim osobnim potrebama, pravima i interesima. Dužnost je skrbnika brinuti se o štíćeniku lišenom poslovne sposobnosti, o njegovim pravima, obvezama i dobrobiti te upravljati njegovom imovinom. Upitna je mogućnost ispunjavanja ove skrbničke dužnosti kada se, primjerice, u Zatvoru u Zagrebu, skrbnici omogućavalo kontaktiranje u opsegu koji se omogućava članovima

obitelji (u konkretnom slučaju pritužiteljeva je skrbnica bila njegova izvanbračna supruga). U drugim zatvorima (primjerice, Zatvor u Bjelovaru) skrbniku se omogućava kontaktiranje u opsegu koji je omogućen odvjetnicima, što pučki pravobranitelj drži ispravnim postupanjem. Upravi Zatvora u Zagrebu skrenuta je pozornost na potrebu mijenjanja ovakvog načina postupanja.

Pučkom su se pravobranitelju tijekom 2012. godine za zaštitu svojih prava obraćali i zatvorenici s invaliditetom. Primjerice, iz Zatvora u Rijeci pritužio se zatvorenik da mu je po povratku s prekida kazne, pri prijemu, radi pregleda, oduzeto ortopedsko pomagalo (proteza noge), koje mu nije vraćeno devet dana (do povratka proteze bilo mu je onemogućeno normalno funkcioniranje, jer se mogao kretati samo uz pomoć štake). Povodom pritužbe pučki je pravobranitelj proveo ispitni postupak kojim je, na temelju dobivenih izvješća Zatvora u Rijeci, utvrđeno je da je proteza vraćena nakon pregleda od strane službenika pravosudne policije i službenog psa zbog unosa nedozvoljenih stvari, a postupak je trajao devet dana zbog okolnosti na koje nije mogla utjecati pravosudna policija. Sukladno članku 63. Zakona o izvršavanju kazne zatvora, zatvorenik prigodom prijama zadržava ortopedska i druga nužna medicinska pomagala pa je bilo nužno poduzeti sve potrebne mjere i radnje da se pregled proteze obavi u što kraćem roku. Stoga je pučki pravobranitelj upozorio Središnji ured Uprave za zatvorski sustav na potrebu usklađivanja procedure kod prijama zatvorenika i usklađivanja s odredbom članka 63. ZIKZ-a, što je odmah i učinjeno.

### **Suradnja s Ministarstvom pravosuđa i Središnjim uredom uprave za zatvorski sustav**

U prijašnjim je izvješćima pučki pravobranitelj, u pravilu, ocjenjivao suradnju sa Središnjim uredom Uprave za zatvorski sustav i Ministarstvom pravosuđa, u dijelu koji se odnosi na osobe lišene slobode vrlo uspješnom. Ta se ocjena, prije svega temeljila na redovitom odgovaranju na dopise pučkog pravobranitelja, dostavljanje izvješća, obavijesti i sl. te postupanju po preporukama. Na žalost, suradnja tijekom 2012. godine nije bila na zadovoljavajućoj razini. Naime, u pojedinim predmetima, unatoč požurnicama, pučkom pravobranitelju nije dostavljeno traženo izvješće niti obavijest, ili nije postupano u skladu s traženjem pučkog pravobranitelja. Za ilustraciju navedenog može poslužiti nekoliko primjera. Krajem studenoga, održan je sastanak u Središnjem uredu Uprave za zatvorski sustav na kojem smo usmeno i pismeno zatražili opće podatke o zatvorskom sustavu te obavijesti o postupanju sukladno traženju pučkog pravobranitelja u pojedinim predmetima. Nakon proteka roka u kojem su zatraženi podaci trebali biti dostavljeni upućena je požurnica (u siječnju 2013. godine), no do dana pisanja ovog izvješća, podaci i obavijesti nisu dostavljeni.

Nadalje, tijekom 2012. godine pučki je pravobranitelj u tri predmeta od Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav zatražio provođenje nadzora, sukladno čl. 18. Zakona o izvršavanju kazne zatvora. Niti u jednom od tri predmeta nadzor nije obavljen. Slična je situacija i u predmetima koji se odnose na dužinu postupka prijenosa izvršenja kazne zatvora – transfera, u kojima Ministarstvo pravosuđa nije postupalo sukladno traženjima pučkog pravobranitelja. Tako je primjerice, Institucija Ombudsmena/Obudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine zatražila intervenciju pučkog pravobranitelja u slučaju dugotrajnosti postupka prijenosa izvršenja kazne zatvora i nemogućnosti dobivanja obavijesti o tijeku postupka. Nakon što u traženom roku nije dostavljena obavijest o poduzetom, pučki je pravobranitelj, sukladno čl. 27. st. 2. Zakona o pučkom pravobranitelju, od ministra bezuspješno zatražio postupanje. Budući da je obavijest o traženjima pučkog pravobranitelja dostavljena i Ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, ovakvo (ne)postupanje nedvojbeno šteti ugledu Republike Hrvatske u inozemstvu.

Gotovo identično postupanje ilustrira i sljedeći primjer. U ožujku 2012. godine, pučkom pravobranitelju obratio se zatvorenik navodeći da od 2008. godine ne može dobiti obavijest o tijeku postupka prijenosa izvršenja kazne zatvora te je od Ministarstva pravosuđa zatraženo postupanje odnosno obavještanje pritužitelja o tijeku postupka. Budući da obavijest o poduzetom nije dostavljena, pučki je pravobranitelj uputio dvije požurnice, na koje nije odgovoreno. Potom je, početkom studenoga, sukladno čl. 27. st. 2. Zakona o pučkom pravobranitelju, od ministra zatraženo postupanje. Unatoč tome, do dana pisanja izvješća pučki pravobranitelj nije obaviješten o poduzetom.

Potrebno je naglasiti da se opisano ne odnosi na suradnju sa zatvorima i kaznionicama koje, u pravilu, odgovaraju u roku i postupaju po preporukama i upozorenjima pučkog pravobranitelja.

### **Prostorije za zadržavanje i pritvorske policijske jedinice**

Tijekom 2012. godine pučki je pravobranitelj, pregledao prostorije za zadržavanje policijskih postaja Pazin, Rovinj, Poreč, Dubrovnik, Ston, Vis, Hvar, Brač, Slavonski Brod te prostorije za zadržavanje u PU požeško-slavonskoj. Svrha pregleda bila je ispitati postupanja prema osobama lišenim slobode te utvrditi odgovaraju li uvjeti smještaja međunarodno prihvaćenim standardima Europskog odbora za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT). O utvrđenom su sastavljena izvješća koja su s preporukama dostavljena Ministarstvu unutarnjih poslova. Dok se iz izvršenih uvida u dokumentaciju može zaključiti da nema većih nepravilnosti u postupanju policijskih službenika, gotovo sve pregledane prostorije u potpunosti

(naročito u PU istarskoj) ili u većoj mjeri (npr. prostorije koje se nalaze u PU požeško-slavonskoj) ne udovoljavaju standardima CPT-a. Veliki problem predstavlja činjenica da se prostorije za zadržavanje nerijetko koriste i kao pritvorske policijske jedinice. Naime, u prostorijama za zadržavanje nije moguće osigurati izvršavanje pritvora sukladno odredbama Pravilnika o prijemu i postupanju s uhićenikom i pritvorenikom, a uvjeti smještaja ne odgovaraju uvjetima iz članka 53. Pravilnika. Stoga pučki pravobranitelj ukazuje na nužnost osiguravanja uvjeta za funkcioniranje pritvorskih policijskih jedinica (prije svega tehničkih uvjeta prostora za smještaj osoba, ali i povećanje broja pritvorskih nadzornika). Ravnateljstvo policije dostavilo je pučkom pravobranitelju izvješće o poduzetom povodom upućenih preporuka, iz kojeg nedvojbeno proizlazi da su poduzete gotovo sve preporučene mjere za otklanjanje nedostataka koje ne zahtijevaju znatnije financijske izdatke (npr. nabavka mobilnog radijatora). Osim toga, pučki je pravobranitelj obaviješten da se u nekim od pregledanih policijskih postaja uređuju novi prostori (PP Rovinj, izgradnja pritvorske policijske jedinice u zgradi PU dubrovačko-neretvanske i PU brodsko-posavske), dok je neke nemoguće adaptirati, pa se poduzimaju mjere za pronalaženje drugih prostorija (PP Poreč).

Suradnju s Ministarstvom unutarnjih poslova pučki pravobranitelj ocjenjuje uspješnom: izvješća i zatraženi podaci dostavljaju se redovito i u roku, a preglede PP Vis, PP Brač i PP Hvar, znatno je olakšao MUP osiguravanjem prijevoza službenim plovilom PU splitsko-dalmatinske.

### **Ustanove za smještaj osoba s duševnim smetnjama**

Pučki je pravobranitelj u listopadu pregledao Psihijatrijsku bolnicu Rab, sa svrhom provjere osnovanosti medijskih natpisa o zlostavljanju jedne pacijentice te načina prijavljivanja i postupanja po prijavama, odnosno pritužbama pacijenata na neprofesionalno postupanje u okviru bolnice.

Tijekom pregleda pučki je pravobranitelj razgovarao sa zaposlenicima, obišao je Odjel za prijem i akutnu skrb, Odjel za forenzičku psihijatriju te Odjel za psihičke poremećaje starije životne dobi (psihogerijatrija); proveo je anonimnu anketu o kvaliteti i organizaciji rada s pacijentima (svi zdravstveni radnici imali su priliku ispuniti anonimnu anketu); izvršen je uvid u rad Povjerenstva za unutarnji nadzor Psihijatrijske bolnice Rab. Ujedno, na svim pregledanim odjelima pučki je pravobranitelj razgovarao s pacijentima koji su željeli razgovarati. Nije bilo prigovora na postupanje zdravstvenih radnika.

Tijekom pregleda nisu utvrđena kršenja ustavnih i zakonskih prava pacijenata. Kod pritužbi pacijenata ili njihove rodbine na postojanje eventualnih ozljeda, obavezno se obavlja liječnički pregled. No, utvrđeno je da se ponekad pregledi službeno ne evidentiraju (kad nisu utvrđene

ozljede) te je upraviteljica upozorena na potrebu službenog evidentiranja liječničkih pregleda u svim situacijama postupanja po pritužbama. Uprava Bolnice inzistira na što učinkovitijoj zaštiti od mogućeg zlostavljanja pacijenata, a iz razgovora sa zaposlenicima, pacijentima i iz analize sadržaja ispunjenih anketa stječe se dojam da je to opće prihvaćeno kao način postupanja zaposlenika.

Nadalje, tijekom pregleda dobivena je informacija o početku radova na adaptaciji Odjela psihogerijatrije, što će poboljšati uvjete smještaja. Potrebno je napomenuti da na Odjelu za forenzičku psihijatriju nema video nadzora. Tijekom pregleda odvijali su se radovi na preuređenju odjela.

Pregledom je utvrđeno da ne postoje zatvoreni kreveti za vezanje (cages/net beds). Njihovo postojanje negiraju zdravstveni radnici, a o njima nemaju saznanja ni pacijenti s kojima je razgovarano. 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 korištenja zatvorenih kreveta za vezanje kao sredstva za svladavanje pacijenata s duševnim smetnjama, uključujući djecu, pučki će pravobranitelj i nadalje pažljivo provjeravati eventualno postojanje sličnih kreveta.

Pored pregleda psihijatrijskih ustanova, pučki je pravobranitelj zaprimio i četiri pritužbe osoba s duševnim smetnjama na zakonitost smještaja u psihijatrijsku ustanovu, povodom kojih su pokrenuti ispitni postupci. Također, zaprimljena je i jedna pritužba na smještaj u dom za psihički bolesne osobe te jedna pritužba na smještaj u domove za starije i nemoćne osobe, u kojima su se pritužitelji (nevladina udruga i rodbina) žalili na ograničavanje slobode kretanja smještene osobe. Dva ispitna postupka po pritužbama su još u tijeku, dok su u ostalim slučajevima ispitni postupci okončani na način da nije utvrđeno kršenje ustavnih i zakonskih prava pritužitelja.

### **Nacionalni preventivni mehanizam za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (NPM)**

Nakon što su u Državnom proračunu za 2012. godinu osigurana sredstva za obavljanje poslova NPM-a, sukladno članku 6. Zakona o NPM-u, pučki je pravobranitelj donio Pravilnik o postupku imenovanja i načinu rada predstavnika udruga i predstavnika akademske zajednice u nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja te Odluku o visini naknade za obavljanje poslova NPM-a. Početkom ožujka 2012. godine, obavljen je javni poziv za podnošenje prijedloga za imenovanje predstavnika

udruga registriranih za obavljanje djelatnosti iz područja ljudskih prava i predstavnika akademske zajednice u NPM-u te su, krajem svibnja imenovani predstavnici. Na prvom sastanku NPM-a, održanom 12. srpnja 2012. godine, dogovoren je način rada te je izrađen plan rada za 2012. godinu, a već sljedećeg dana obavljen je obilazak Zatvora u Zagrebu. U studenome 2012. godine održan je drugi sastanak članova NPM-a na kojemu je donesen plan rada za 2013. godinu.

Do 1. srpnja 2013. godine, pučki će pravobranitelj o obavljanju poslova NPM-a izraditi i objaviti izvješće koje će, sukladno čl. 9. Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, dostaviti Hrvatskom saboru.

### **Preporuke:**

4. Središnji ured Uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa treba uložiti dodatne napore u smanjenju negativnih učinaka prenapučenosti, sukladno Preporuci Vijeća Europe R (99) 22;
5. Ministarstvo zdravlja treba uspostaviti i žurno provesti zdravstveno-inspekcijski nadzor u svim zatvorima, kaznionicama i odgojnim zavodima;
6. Središnji ured Uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa treba u svim zatvorima odnosno kaznionicama osigurati 24-satnu pokrivenost dežurstva zdravstvenih radnika;
7. Središnji ured Uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa treba u svim zatvorima odnosno kaznionicama, u slučajevima u kojima je to moguće bez sigurnosnog rizika, osigurati zatvorenicima privatnost kod liječničkih pregleda odnosno pregled bez prisutnosti pravosudnog policajca;
8. Ministarstvo unutarnjih poslova treba, u svim policijskim postajama i policijskim upravama, u prostorijama u kojim se nalaze osobe lišene slobode (prostorije za zadržavanje i pritvorske policijske jedinice), osigurati uvjete smještaja sukladne standardima Europskog odbora za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT).

## **POSTUPANJE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA**

Pritužbe pučkom pravobranitelju odnosile su se na neprofesionalan i neetičan odnos policijskih službenika prema građanima, na bezrazložnu ili prekomjernu uporabu sredstava prisile te na propuste ili pristrano postupanje pri utvrđivanju obilježja kažnjivih djela.

Kao što smo naveli i u prijašnjim izvješćima, Ministarstvo unutarnjih poslova dostavlja svoje odgovore u zakonskim rokovima. Međutim, često se javlja sumnja da je u pojedinim predmetnima trebalo detaljnije ispitati navode iz pritužbi, osobito kada ima osnova za sumnju u neprofesionalno postupanje policijskih službenika. Stoga su očitovanja Službe za unutarnju kontrolu Ministarstva unutarnjih poslova u pojedinim takvim slučajevima, uz formalnu konstataciju da su izvršene provjere iz pritužbe građana, ali bez navođenja konkretno poduzetih radnji, ostavljale dojam nedorečenosti.

Još u Izvješću o radu za 2010. godinu, naveli smo da su odgovori tadašnjeg Odjela za unutarnju kontrolu MUP-a, koji se u ispitnim postupcima dostavljaju pučkom pravobranitelju, nerijetko samo formalni. Iz ovih odgovora nije bilo razvidno što je konkretno poduzeto u postupku ispitivanja pritužbe i na čemu se temelji stav o osnovanosti, odnosno neosnovanosti pojedine pritužbe. Naveli smo da takvi formalni odgovori, naročito ukoliko dolaze iz Odjela za unutarnju kontrolu, izazivaju sumnju ne samo u objektivnost postupka, već i u neovisnost tadašnjeg Odjela za unutarnju kontrolu. Ove ocjene vrijede i za 2012. godinu.

Stoga smatramo značajnim donošenje Pravilnika MUP-a o načinu rada i postupanja po predstavkama i pritužbama, vođenju Evidencije i predstavi i pritužbi te o radu Povjerenstva za rad po pritužbama (NN, br. 58/12). Odredbom čl. 10. Pravilnika, propisano je da se provjera navoda predstave i pritužbe obavlja sukladno načelima i pravilima kriminalističke taktike i metodike, a po potrebi i primjenom metoda i sredstava kriminalističke tehnike. Članak 11. određuje dužnost policijskog službenika, koji je obavio provjeru navoda u predstavi ili pritužbi ili je rukovodio skupinom koja je provjeravala navode, sastaviti završno izvješće s raščlambom poduzetih mjera, utvrđenog stanja i mišljenjem o utemeljenosti svakog navoda. Ovo je osobito važno, budući da se Povjerenstvu za rad po pritužbama prosljeđuje na daljnje postupanje prigovor podnositelja pritužbe, zajedno sa cjelokupnim spisom predmeta te da se na temelju tih podataka i upoznavanja s cjelokupnim predmetom donosi odluka o utemeljenosti prigovora.

Građani su se obraćali i zbog pitanja o načinu podnošenja prijave na rad službenika MUP-a, ukazujući na Internet stranice MUP-a, na kojima se tijekom 2012. godine nalazila obavijest o Povjerenstvu za rad po pritužbama, no Povjerenstvo je bilo formirano u rujnu 2012. godine, a prvi je sastanak održan tek 20. prosinca 2012. godine.

Pučki će pravobranitelj pomno pratiti rad Povjerenstva, kako bi se uvjerio da kvaliteta postupaka po pritužbama i predstavkama građana udovoljava očekivanim standardima zaštite ljudskih prava.



Među pritužbenim navodima zamjećuju se sve učestaliji prigovori građana na pristrano postupanje policijskih službenika pozvanih na intervenciju, primjerice, u međususjedskim sporovima, a što se češće dešava u manjim mjestima. Građani se pritužuju na nejednak tretman, navodeći da pristrano postupanje policije proizlazi iz prijateljskih, obiteljskih ili drugih različitih veza policijskih službenika i osoba s kojima su pritužitelji u sporu. U ispitnim postupcima pokrenutim temeljem takvih pritužbi, pučki je pravobranitelj u više slučajeva, od Službe za unutarnju kontrolu, uz ocjenu o neutemeljenosti pritužbenih navoda, primio odgovor u smislu "da svaki građanin tijekom sudskog postupka ima mogućnost dokazati svoje navode te da im u tome na raspolaganju stoje i redovni odnosno izvanredni pravni lijekovi". Nije sporno da činjenično stanje u sporu utvrđuje sud, već činjenica da su pritužitelji u nekim prekršajnim predmetima oslobođeni krivnje, što ukazuje na vjerojatnost istinitosti navoda pritužitelja o neosnovanim prijavama policijskih službenika.

Neki su pritužitelji prijavljivali nepotrebnu ili prekomjernu uporabu sredstava prisile u naizgled bezazlenim situacijama kao što je, primjerice, legitimiranje. Građani imaju pravo znati razlog postupanja policije prema njima i u slučajevima kada se radi o legitimiranju građanina, osim kada to može naštetiti istrazi. Međutim, u pojedinim slučajevima građanima nije bio priopćen razlog postupanja prema njima, pa su odbijali predočiti osobnu iskaznicu, nakon čega je došlo do primjene sile i privođenja, a o nanesenim tjelesnim ozljedama postoji i liječnička dokumentacija. Članak 5. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima propisuje da svaki policijski službenik postupa imajući u vidu razmjer između ovlasti koju primjenjuje i svrhe obavljanja policijskog posla te će uvijek primijeniti policijsku ovlast kojom se u najmanjoj mjeri zadire u slobode i prava čovjeka, a postiže svrha obavljanja policijskog posla.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-20-01-371/12): Pučki je pravobranitelj zaprimio dopis i liječničku dokumentaciju M.B. iz S., koja je bila fizički napadnuta od strane drugog zaposlenika na radnom mjestu. Prema dostavljenoj dokumentaciji, pritužiteljici su tom prilikom nanesene tjelesne ozljede, a zbog posljedica događaja koristi višemjesečno bolovanje. Međutim, u pritužbi se, između ostalog, navodi i njeno nezadovoljstvo određenim postupcima i ponašanjem policijskih službenika te ističe kako mjesecima nije bila upoznata s navodima u policijskom zapisniku, što kod nje izaziva sumnju u korektnost njegovog sadržaja. Također, navodi da ne može koristiti sva prava iz radnog odnosa jer je nadležna policijska postaja neutemeljeno obavijestila njenog poslodavca i ispostavu HZZO-a da prilikom spornog događaja nije bila ozlijeđena, niti je tražila medicinsku pomoć, iako su je upravo

policijski službenici službenim vozilom odvezli do bolnice. Zbog svega navedenog, pritužiteljica je izrazila sumnju u pristranost policijskih službenika prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja te relativiziranje ozbiljnosti postupka svog radnog kolege kao napadača, na način da je njegovo fizičko nasrtanje na pritužiteljicu i nanošenje tjelesnih ozljeda okarakterizirano kao njihovo zajedničko remećenje reda i mira, pa je u tom smislu pokrenut prekršajni postupak u kojem je pritužiteljica čak navedena kao prvookrivljena. Pritužiteljica se predstavkom obratila i Odjelu unutarnje kontrole MUP-a, ali su njezini navodi ocjenjeni neutemeljenima.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj od Odjela za unutarnju kontrolu MUP-a zatražio izvješće o svim okolnostima predmetnog slučaja i dostavu presliku spisa predmeta. U dostavljenom očitovanju (uz priloženu dokumentaciju), navedeno je da pritužba nije osnovana i da, nakon provedenog postupka, nisu potvrđeni navodi o neprofesionalnom i nepropisnom postupanju policijskih službenika.

Međutim, analizom spisa predmeta uočena su određena zapažanja za koja je pučki pravobranitelj smatrao da ih treba dodatno razjasniti. Naime, u izvješću jednog od policijskog službenika koji je bio prisutan pri intervenciji navodi se kako su spornog dana intervenirali po dojavi pritužiteljice, u vezi napada na radnom mjestu te da je strankama u sporu ponuđena liječnička pomoć a pritužiteljicu su odvezli službenim vozilom do bolnice. Da je pritužiteljica doista bila u bolnici dokazuje liječnička dokumentacija sačinjena nepunih sat vremena od trenutka kada su policijski službenici upućeni na intervenciju.

Međutim, u optužnom prijedlogu Prekršajnom sudu kao i u dopisu načelnika policijske postaje Prekršajnom sudu navodi kako "okrivljenici nisu imali vidljivih ozljeda niti su prilikom policijske intervencije zatražili liječniku pomoć". Ista konstatacija, navodi se i u izvješću načelnika policijske postaje Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje te poslodavcu, pa je kontradiktorna navodima iz prije spomenutog izvješća policijskog službenika s mjesta intervencije. Važnost spornog navoda očituje se u tome da je pritužiteljici dovedeno u pitanje ostvarivanje prava koja proizlaze iz radnog odnosa.

Pučki je pravobranitelj ocijenio teško prihvatljivim opravdanje iz naknadnog izvješća načelnika policijske postaje, sačinjenog šest mjeseci od spornog dana, da im liječnička dokumentacija nije prethodno dostavljena od pritužiteljice, pa nisu imali saznanja da je zatražila liječničku pomoć. Naime, pritužiteljica je odmah nakon obavljenog liječničkog pregleda pristupila u službene prostorije policijske postaje, to jest nepuna četiri sata od policijske intervencije. Pritužiteljica tvrdi da je policijskom službeniku bilo potpuno poznato da je upravo stigla iz bolnice. Stoga, nevjerojatna

je slučajnost da, iako se u službenoj zabilješci iznose okolnosti spornog događaja u kojima se opisuje fizički nasrtaj na pritužiteljicu, iz same zabilješke ne proizlazi da je uopće postavljeno pitanje o mogućim ozljedama pritužiteljice ili o njenom prethodnom odlasku u bolnicu. Pritužiteljica je pučkom pravobranitelju potvrdila sumnju da sadržaj navedene zabilješke ne odgovara tijeku njenog razgovora s policijskim službenikom i kako je istom rekla sve o svom odlasku u bolnicu i konstatiranim ozljedama. Jednako tako, iz službene zabilješke policijskog službenika proizlazi da je pritužiteljica napadača prijavila i zbog kaznenog djela prijetnje, međutim, nije razvidno da li je o svemu navedenom obaviješteno nadležno državno odvjetništvo.

**Ishod slučaja:** Službi za unutarnju kontrolu MUP-a upućeno je mišljenje pučkog pravobranitelja da je njihova ocjena o zakonitom, profesionalnom i nepristranom postupanju policijskih službenika u konkretnom slučaju preuranjena te da je potrebno dodatno ispitati pritužbene navode.

**(2) Opis slučaja:** U dnevnom tisku objavljena je vijest da su u Z., u blizini policijske postaje, policijski službenici intervenirali prema djelatniku službe za naplatu parkiranja jer je ostavio obavijest o dnevnoj parkirnoj karti ("kaznu") na vozilu u vlasništvu policijskog službenika. Navodi se da je vlasnik vozila djelatniku prijetio i ometao ga u poslu, u čemu su se pridružili njegove kolege, policijski službenici. Iz teksta proizlazi da su prema djelatniku službe za naplatu parkiranja primijenjena sredstva prisile te je priveden u policijsku postaju zbog narušavanja javnog reda i mira.

**Poduzete mjere:** Zatraženo je očitovanje Odjela za unutarnju kontrolu MUP-a o okolnostima slučaja, uz ocjenu postupanja policijskih službenika i uporabe sredstava prisile.

Iz očitovanja MUP-a proizlazi da je postupanje policijskih službenika i uporaba sredstava prisile prema djelatniku službe za naplatu parkiranja bilo zakonito i opravdano.

Istovremeno sa postupanjem pučkog pravobranitelja, djelatnik službe naplate parkiranja se pritužio Odjelu za zakonitost postupanja Ureda načelnika policijske uprave. Naveo je da je spornog dana obavljao redovni posao kontrole parkiranja, odnosno, provjeravao je imaju li parkirana vozila istaknutu parkirnu kartu te da je i ranije imao problema s policijskim službenicima koji učestalo parkiraju svoja privatna vozila bez plaćene parking karte. Umjesto toga, u svojim vozilima ostavljaju policijske kape, oznake i slično kako bi bilo vidljivo da vozila pripadaju njima. Obavljajući svoj posao ispred policijske postaje prišle su mu osobe u civilnoj odjeći pitajući ga "čemu kazne", nakon toga i osoba u policijskoj odori koja mu je rekla da "će vidjeti tko su oni". Dok je i dalje pisao kazne, prilazile su osobe u civilu, za koje je kasnije saznao da su policijski službenici te osobe u policijskoj odori pitajući o ostavljenim kaznama na vozilima. Posebno napominje da je

prilikom postupanja napisao kaznu za vozilo čiji vlasnik (policijski službenik) ima dug zbog neplaćenog parkiranja u iznosu preko tisuću kuna. Kad je vidio da ga je okružilo više osoba, kontaktirao je dispečera svoje službe, koji mu je rekao da pričeka dolazak nadležnih osoba iz njegove službe. Nakon što je to priopćio okupljenima oko sebe, policajci su ga tražili osobnu iskaznicu te su mu rekli da "nema vremena za čekanje". Dva policijska službenika čvrsto su mu savinuli ruke i odveli u policijsku postaju, uz uvrede, prijetnje i dobacivanja ostalih. U policijskoj postaji tvrdi da je bio maltretiran te skinut radi pretrage odjeće, a obavljeno je i alkotestiranje. Navodi kako su prilikom službenog ispitivanja njegove riječi bile izvrtane te da "to nije bilo davanje iskaza već psihološki teror i maltretiranje". U međuvremenu stigla je i hitna medicinska pomoć koju je netko pozvao. Nakon pregleda ostavljen je da čeka, dani su mu na potpis dokumenti koji su već bili ispunjeni te tvrdi da je bio prisiljen potpisati i ono što nije bio rekao na ispitivanju. Pušten je uz napomenu da su ga "mogli držati još do sutra".

U dopisu načelnika policijske postaje, upućenom gradskoj službi za naplatu parkiranja, navodi se da su osobe koje su prilazile njihovom djelatniku pri obavljanju posla "NN" (nepoznate osobe) te da policijski službenici koji nisu platili kartu "nisu postupali prema djelatniku", niti su protiv njega podnosili prekršajne prijave. Također, nisu utvrdili izravno sudjelovanje policijskih službenika u raspravi oko naplate između više "NN građana" i djelatnika službe naplate parkiranja, a izostalo je obrazloženje njegova privođenja.

U MUP-u smatraju da nije bilo osnove za pokretanje bilo kakvih postupaka prema policijskim službenicima jer nisu utvrdili njihovo izravno sudjelovanje u spornom događaju.

Odjel za zakonitost postupanja Ureda načelnika policijske uprave zaprimio je od Službe za naplatu parkiranja popis vozila bez plaćene parkirne karte, iz kojeg slijedi da se radi o četiri vozila u vlasništvu policijskih službenika.

Iz ostale dokumentacije nedvojbeno proizlazi da je jedan od policijskih službenika u civilnoj odjeći pristupio djelatniku službe za naplatu parkiranja pitanjem u svezi ostavljene kazne. Nadalje, iz policijskih bilješki proizlazi da je isti djelatnik počeo bezrazložno vikati i psovati policiju, a što su čula dva policijska službenika koji su prišli mjestu događaja i konstatirali da djelatnik službe za naplatu parkiranja "izgleda kao psihički rastrojena osoba". Zatražili su ga osobnu iskaznicu na uvid, međutim, nije je dao jer je rekao da će čekati dolazak svojih nadređenih. Policijski su službenici to smatrali kao odbijanje davanja iskaznice na uvid, odnosno činjenje prekršaja, pa su ga priveli u policijsku postaju zbog utvrđivanja njegova identiteta, pri čemu je primijenjena prisila – tjelesna

snaga. Uhićen je i ispitan te je protiv njega podnesen optužni prijedlog radi počinjenja prekršaja opisanog Zakonom o prekršajima protiv reda i mira.

Postoji kontradiktornost u iskazima policijskog službenika koji je prvi pristupio djelatniku službe za naplatu parkiranja. Naime, u jednom izvješću on navodi da je prišao djelatniku i započeo s njime komunikaciju, pa se kasnije "pokušao legitimirati vadeći službenu značku govoreći mu da sam policija", dok u drugom izvješću navodi "da ni u jednom trenutku nije imao nikakav kontakt s djelatnikom".

**Ishod slučaja:** Osim dvoje policijskih službenika koji su priveli djelatnika, nisu identificirane ostale osobe u civilnoj odjeći ili službenim odorama za koje je djelatnik službe za naplatu parkiranja govorio da su ga okružile na ulici, ometale u obavljanju posla te maltretirale i prijetile. Iz primljene dokumentacije proizlazi da se prema policijskim službenicima nije stegovno postupalo.

## GRAĐENJE

U ovom upravnom području, građani izjavljuju pritužbe radi smetanja prava vlasništva i posjeda, održavanja zgrade, odstupanja od bitnih zahtjeva za građevinu mehaničke otpornosti i stabilnosti, poduzimanja hitnih mjera osiguranja građevine uslijed dotrajalosti, priključivanja građevine na komunalnu infrastrukturu i izgradnju komunalne infrastrukture, gradnju i postavljanje uređaja osnovnih stanica pokretnih komunikacija, neispunjavanja minimalnih tehničkih uvjeta za poslovne prostore ili poslovne zgrade, obračuna komunalnog i vodnog doprinosa te radi dugotrajnosti upravnog postupka, a osobito dugotrajnog rješavanja prethodnog pitanja bez čega se ne može izdati odobrenje.

Ove su pritužbe ujedno i zahtjevi za zaštitu ustavnih i zakonskih prava koja su građenjem neposredno povrijeđena ili ozbiljno ugrožena. Iako u pravilu ne sadrže izravni zahtjev za zaštitu prava na mirno uživanje vlasništva, poštivanje osobnog i obiteljskog života te prava na djelotvoran pravni lijek, pritužbe se raspravljaju i u okviru zaštite ovih konvencijskih prava (čl. 8. st. 1. i 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i čl. 1. st. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju).

Pritužbe možemo podijeliti na dvije glavne skupine: u jednoj su postupci radi odobrenja za građenje ili izvođenja radova građenja, a u drugoj postupanje građevinskih inspektora. Tijekom 2012. godine

ispitni postupak proveden je i u 35 slučajeva građenja iz ranijih godina, od kojih je većina iz nadležnosti građevinske inspekcije.

U "inspekcijskim" slučajevima, pritužuju se građani koje je Zakon o prostornom uređenju i gradnji isključio iz postupka kojega građevinski inspektor provodi po službenoj dužnosti. Zakon ne priznaje status stranke u postupku osobama koje nemaju stvarno pravo na nekretnini na kojoj se gradi, bez obzira u kojoj mjeri postoje opravdani i objektivni razlozi za zaštitu njihovih prava i interesa. Stoga je pritužba pučkom pravobranitelju (zbog neprovođenja postupka uklanjanja nezakonite gradnje) najčešće i jedino pravno sredstvo zaštite prava vlasnika postojeće građevine (vlasništva, smetanja, obiteljskog života, sigurnog stanovanja i dr.).

Unatoč činjenici da je, i tijekom 2012. godine, većina pritužbi izjavljena u odnosu na rad građevinske inspekcije zbog neizvršenja inspekcijskih rješenja, po ovim pritužbama nije pokrenut posebni ispitni postupak, nego je pritužiteljima upućen savjet za zaštitu prava i njihovih pravnih interesa. Tijekom 2012. godine upitna je bila mogućnost provođenja ispitnog postupka u slučajevima nezakonite gradnje zbog primjene Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (NN, br. 90/11) i novog Zakona (istog naziva), donesenog u srpnju 2012. godine (NN, br. 86/12).

Prvi razlog i prepreka vođenju ispitnog postupka, jest činjenica da je otvoren rok u kojem se može podnijeti zahtjev za ozakonjenje nezakonite gradnje (od 10. kolovoza 2011. do 31. prosinca 2012.). Drugi razlog nalazimo u činjenici da je građevinski inspektor, u svim slučajevima u kojima je podnesen zahtjev za ozakonjenje, na zahtjev investitora dužan rješenjem prekinuti postupak izvršenja rješenja o uklanjanju nezakonito izgrađene zgrade, do pravomoćnog završetka postupka za donošenje rješenja o izvedenom stanju (rješenje o ozakonjenju). Stoga ni pučki pravobranitelj nije imao osnova za provođenje ispitnog postupka zbog nepostupanja građevinskog inspektora ili radi stavljanja prijedloga za požurivanje postupka izvršenja uklanjanja putem druge osobe (ugovornog izvođača).

Pritužbe koje se odnose na izvođenje građenja, upućuju na upitnu pravnu sigurnost investitora. Na temelju pravomoćne građevinske dozvole, investitori legitimno očekuju da započetu gradnju mogu započeti i dovršiti u planiranom roku. Pravomoćna građevinska dozvola znači da su za planiranu gradnju utvrđeni uvjeti građenja i da je projektna dokumentacija izrađena u skladu s posebnim uvjetima građenja utvrđenim od nadležnih javnopravnih tijela (sanitarno-tehnički, vodopravni, prometni, protupožarni, uvjeti priključivanja na komunalnu infrastrukturu itd.).

Međutim, nije rijetkost da gradnju, započetu na temelju valjane građevinske dozvole, zaustavlja inspekcija onih javnopravnih tijela koja su utvrdila posebne uvjete građenja, ali ne iz razloga koji su se naknadno pojavili u fazi građenja, nego zbog pitanja koja su morala biti raspravljena i riješena u postupku koji prethodi postupku izdavanja građevinske dozvole. U takvim se slučajevima nastavak izvođenja radova zaustavlja do donošenja odluke o pitanju zbog kojega je gradnja obustavljena. Obustava građenja tada može trajati preko mjere razumnog roka u kojem se razlog obustave može riješiti (npr., u predmetu P.P.-1601/11, obustava gradnje do dana podnošenja pritužbe traje 19 mjeseci; ukupno, više od 2 godine i 7 mjeseci). Obustava radova investitoru čini neposrednu štetu, a odugovlačenje javnopravnog tijela znatnu, gotovo nenadoknadivu štetu. Investitor u pravilu nema mogućnost namirenja stvarne štete od države (izgubljena dobit, plaćanje kamate na uložena sredstva, plaćanje zatezne kamate, smanjenje vrijednosti zemljišta po bruto razvijenoj površini građevine, gubitak uložених sredstava itd.).

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-1090/08): Pritužiteljica T.L., iz K., neposredno je zainteresirana za izvršenje inspekcijskog rješenja, jer joj je nadogradnja etaže (mansarda) na postojećem zajedničkom zidu pričinila štetu. Rješenje građevinskog inspektora iz 2007. godine, o uklanjanju nadogradnje i dogradnje postojeće stambene građevine u K., nije izvršeno. Nezakonita gradnja je izvedena nesolidno, bez prethodnog proračuna izdržljivosti zida, što je uzrokovalo napuknuće zida i oštećenje kuće pritužiteljice. Nezakonitom nadogradnjom onemogućen je pristup dimnjaku, jer je bespravni graditelj postojeći dimnjak, kako je navedeno u rješenju: "odrezao i ugradio u svoj u krov".

**Poduzete mjere:** S obzirom da pritužiteljica od 2007. godine od državne vlasti traži izvršenje inspekcijskog rješenja, pučki je pravobranitelj zatražio od Uprave za inspekcijske poslove (2008. i 2009. godine) neposredno postupanje i provođenje postupka prisilnog izvršenja na trošak investitora.

**Ishod slučaja:** Unatoč činjenici da je na snazi Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, pučki pravobranitelj ocijenio je da je Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja podnositeljici pritužbe, nečinjenjem od u razdoblju ožujaka 2009. do - kolovoza 2011. godine, povrijedilo pravo vlasništva i sigurnog stanovanja u zgradi te pravo pristupa dimnjaku zgrade. Naime, Ministarstvo je trebalo provesti uklanjanje (putem ugovornog izvođača) nakon što investitorica nezakonite gradnje nije postupila po inspekcijskom rješenju o uklanjanju. Dodatno, Ministarstvo nije provelo uklanjanje niti nakon isteka roka kojega je odredilo u obavijesti dostavljenoj pučkom pravobranitelju, dopisom od 15. prosinca 2008. godine.

Pritužiteljica je upućena da, ukoliko investitorica podnese zahtjev za ishodenje rješenja o izvedenom stanju, u tom postupku mora imati status stranke te joj je savjetovano da za sudjelovanje u postupku ozakonjenja osigura stručnu pomoć ovlaštenog inženjera. Iako Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama izravno ne rješava pitanje ozakonjenja nezakonite gradnje na način da ozakonjenje uvjetuje sanacijom susjedne zgrade, pritužiteljica može tražiti da se u tom postupku raspravi pitanje stabilnosti i deformacija nedopuštenog stupnja i utjecaj nezakonito izgrađene zgrade na njezinu zgradu, na koju je naslonjena.

S obzirom da se Zakonom o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama predviđeni plan sanacija zahvaćenih nezakonitom gradnjom ne odnosi na sanaciju pojedinačnih zgrada oštećenih nezakonitom gradnjom, nego na sanaciju područja zahvaćenih nezakonitom gradnjom (čl. 31.), pritužiteljica je upućena da naknadu za nastalu štetu, koja je posljedica nesolidne gradnje, može od investitorice odmah tražiti u sudskom postupku.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-09-11-1561/12): Đ. A., iz Z., zatražila je savjet u odnosu na obvezu plaćanja komunalnog doprinosa u postupku ozakonjenja nezakonito izgrađene zgrade. Cjelokupna infrastruktura na području naselja u kojem je izgradila nezakonitu zgradu izgrađena je sredstvima samodoprinosa koji je i pritužiteljica svojevremeno plaćala. Smatra da bi se plaćanjem komunalnog doprinosa svi podnositelji zahtjeva za ozakonjenje njihovih zgrada izgrađenih na području naselja Z.B. doveli u situaciju ponovnog plaćanja za istu stvar.

**Poduzete mjere:** Pritužiteljica je savjetovana da podnese zahtjev za oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa Gradu Z. stoga, što su komunalni doprinosi bila novčana javna davanja, odnosno, prihod Grada namijenjen za građenje i korištenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture (javne površine, ceste, javna rasvjeta, groblja). Po načelu solidarnosti samodoprinosa je do 1990. godine, kao oblik financijsko-fiskalnog instrumenta jedinice lokalne samouprave, bio način obveznog izdvajanja doprinosa iz dohotka građana upravo za izgradnju svih ključnih kapitalnih objekata komunalne infrastrukture. Stoga samo Grad Z. zna i može znati, jesu li podnositelji zahtjeva za ozakonjenje, kao stanovnici određenog područja, već ranije platili za komunalnu infrastrukturu. Ukoliko je cjelokupna komunalna infrastruktura izgrađena sredstvima građana koji žive u zgradama na ovom području (sredstvima samodoprinosa), tada stvarno postoji osnova za oslobađanje vlasnika nezakonitih zgrada od plaćanja pripadajućeg iznosa komunalnog doprinosa, u cijelosti ili u njegovom odgovarajućem razmjernom dijelu, jer je komunalni doprinos upravo namijenjen za financiranje izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture.



### **Preporuka:**

9. Ministarstvu graditeljstva i prostornoga uređenja preporučuje se da izda obvezni naputak kojim tijela nadležna za izdavanje rješenja o izvedenom stanju prema Zakonu o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, upućuje da se u slučajevima nezakonite gradnje koja je nedopušteno blizu susjedne zgrade ili se naslanja na susjednu zgradu (poluugrađena zgrada), u postupku izdavanja rješenja za zgradu koja se ozakonjuje, mora raspraviti pitanje njezine stabilnosti i utjecaja na postojeću zgradu izgrađenu na parceli koja neposredno graniči s parcelom za koju se izdaje rješenje o izvedenom stanju.

## **STANOVANJE**

Područje stanovanja uređuju dva zakona: Zakon o najmu stanova i Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, a obuhvaća pitanja prava i obveza u vezi sa stanovanjem, kao što je najam i korištenje stana te upravljanje stambenom zgradom. Odnosi u stanovanju uređuju se ugovorom, a zaštita prava ostvaruje u sudskom postupku.

Aktivnosti pučkog pravobranitelja, u najvećem broju slučajeva, sastojale su se u davanju savjeta i obrazloženja pravnih pitanja postavljenih u pritužbama vezano uz iznos zaštićene najamnine, plaćanje pričuve, uvjete za izmjenu međuvlasničkog ugovora, štete na stanu uzrokovane radovima na zgradi, a osim toga i pitanja ostvarivanja prava na kupnju stana, prava na otkup državnog stana na području posebne državne skrbi, dodjele gradskog stana u najam i dodjele socijalnog stana izvan liste reda prvenstva.

Ono što je bilo navedeno za područje građenja, vrijedi za područje stanovanja: pritužbe su razmatrane i u okviru ustavnih jamstava zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda te prava iz Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, naročito u odnosu na pravo na poštivanje privatnog i obiteljskog života (čl. 8.) i pravo na mirno uživanje vlasništva (čl. 1. st. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju).

Povreda prava na dom pojavljuje se u više oblika, a u postupcima po pritužbama, radilo se o neovlaštenom ulasku, buci i mirisima (ugostiteljski objekti) i sličnom. Država je dužna štititi ovo pravo građana u slučajevima uznemiravanja i u slučajevima kada se radi o odnosima između građana. Stoga je postupanje pučkog pravobranitelja, u pravilu, usmjereno na inspekcije nadležne za

pojedina područja (sanitarna, građevinska, zaštite od požara, rada i dr.), a najčešće se radilo o ispitivanju zakonitosti rada obrtnika i ugostitelja zbog raznih imisija.

Posebni su slučajevi povrede ovog prava zabilježeni u sudskim postupcima, u kojima se Republika Hrvatska miješala u ustavna (i konvencijska) prava građana mjerama koje nisu bile razmjerne legitimnom cilju. U ovim se slučajevima radilo o suprotstavljenim interesima pojedinca s jedne, i države s druge strane.

Primjer povrede ovog prava prikazan je u Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-III-405/2008, od 21. veljače 2012. godine (NN, br. 38/12). U ovom predmetu je ustavnu tužbu zbog povrede prava na dom podnijela bivša nositeljica stanarskog prava na stanu u vlasništvu Republike Hrvatske - Ministarstva obrane, jer je u redovnom sudskom postupku presuđeno da mora iseliti iz stana i da se odbija njezin zahtjev za priznavanjem statusa zaštićenog najmoprimca. Parnicu je tužbom pokrenula Republika Hrvatska - Ministarstvo obrane, tražeći iseljenje podnositeljice ustavne tužbe i predaju stana u posjed. Budući da je podnositeljica neprekidno živjela u stanu 40 godina te da nema drugi stan ili kuću, nakon provedenog postupka, Ustavni je sud usvojio ustavnu tužbu, navodeći u obrazloženju sljedeće: "Ustavni sud u tom smislu primjećuje da vlasnik spornog stana nije privatna osoba, pa u konkretnom slučaju ne postoje dva suprotstavljena privatna interesa (u kojem bi slučaju sudovi morali presuđivati između prava vlasništva jedne privatne osobe i prava na dom druge privatne osobe). Vlasnik spornog stana je Republika Hrvatska (Ministarstvo obrane). Iseljenjem podnositeljice ustavne tužbe iz spornog stana Republika Hrvatska dobila bi u posjed stan koji po naravi stvari ne bi mogla sama koristiti, već bi u njega uselila drugu privatnu osobu ili bi ga pak prodala i tako stekla imovinsku korist. U oba je ta slučaja očito, stavi li ih se u odnos prema pravu podnositeljice ustavne tužbe na njezin dom, da legitimnost njezina iseljenja, odnosno legitimnost nepriznavanja podnositeljici statusa zaštićenog najmoprimca na spornom stanu, mora biti dovedena u pitanje. Za razliku od prava vlasništva Republike Hrvatske, podnositeljčino pravo na dom pripada području njezine vlastite osobne sigurnosti i dobrobiti, pa je – za razliku od Republike Hrvatske – za podnositeljicu ustavne tužbe sporni stan egzistencijalno važan."

### **Otkaz ugovora o najmu stana**

Pučki je pravobranitelj predložio Ministarstvu graditeljstva i prostornoga uređenja da prilikom izmjena i dopuna Zakona o najmu stanova, uredi uvjeti za otkaz zaštićenom najmoprimcu ugovora o najmu stana i pitanje zaštićene najamnine.

Naime, Odlukom Ustavnog suda, od 31. ožujka 1998. godine, ukinute su odredbe Zakona o najmu stanova koje su propisivale uvjete za otkaz ugovora o najmu stana, za slučaj kada u stan u kojem stanuje zaštićeni najmoprimac namjerava useliti vlasnik sam ili u taj stan vlasnik namjerava useliti svoje potomke, roditelje ili osobe koje je prema posebnim propisima dužan uzdržavati. Ukidanjem ovih odredbi, Ustavni sud je utvrdio i obvezu uređenja (novih) uvjeta za otkaz ugovora o najmu stana zaštićenom najmoprimcu (obvezu donošenja izmjene i dopune Zakona o najmu stanova). Iako je od tada proteklo četrnaest godina, Odluka Ustavnog suda još nije provedena.

Zaštićenu najamninu plaćaju prijašnji nositelji stanarskog prava na stanovima u privatnom vlasništvu i oni koji nisu kupili stan na temelju Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo. Iznosi zaštićenih najamnina ne pokrivaju troškove održavanja stanova, a koje snose vlasnici (najmodavci). Ova ravnoteža dodatno je narušena i činjenicom da zaštićena najamnina potpuno isključuje pravo vlasnika na stjecanje dobiti iz imovine.

Stoga je potrebno u domaćem pravnom sustavu osigurati mehanizme za postizanje i održavanje pravične ravnoteže između interesa vlasnika, kojima se nameće prekomjeren teret te interesa stanara koji žele zadržati sadašnje uvjete stanovanja.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-1690/12): A.Č.-Š., iz Z., pritužuje se zbog činjenice da zaštićena najamnina, koju mu plaća najmoprimac, ne osigurava podmirenje niti nužnih troškova koje ima radi održavanja stana. Iznos zajedničke pričuve, kao sredstava koji su namijenjeni za podmirivanje predvidivih troškova održavanja i poboljšavanja zgrade, udvostručen je. Nadalje, navodi da on, umirovljenik u dobi od 78 godina života, sufinancira stanovanje radno sposobnog stanara u dobi od 39 godina.

**Poduzete mjere:** Pritužitelju je upućen savjet da zaštićenom najmoprimcu odredi drugi, novi iznos zaštićene najamnine. Uredbom o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine propisano je da visinu mjesečnog iznosa zaštićene najamnine za pojedini stan izračunava najmodavac jednom godišnje (čl. 11.), a utvrđivanje izračuna iznosa visine zaštićene najamnine može zatražiti i od nadležnog ureda Grada Z. U protivnom, odnosno u slučaju da najmoprimac ne prihvati ponudu za izmjenu ugovora, izmjenu ugovora o najmu stana u dijelu visine iznosa zaštićene najamnine može tražiti i tužbom, a presuda će izmijeniti postojeći iznos najamnine.

Osnova za povećanje zaštićene najamnine nije povećanje iznosa zajedničke pričuve zgrade za pojedini stan, jer pričuva ne ulazi u izraz za izračun zaštićene najamnine, nego izmjena vrijednosti elemenata u izrazu po kojem se utvrđuje visina mjesečne zaštićene najamnine, a to su: etalonska

cijena građenje (6.000,00 kn/m<sup>2</sup> korisne površine stana), prosječna mjesečna neto plaća u RH, broj članova domaćinstva stanara i prosječni mjesečni neto prihod po članu obiteljskog domaćinstva u protekloj godini.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-1469/12): Pritužitelj M.P., iz K., sa još 57 susjeda, traži pomoć radi povrede prava građana na poštivanje privatnog života i doma, koja je ugrožena prekomjernom bukom iz ugostiteljskog objekta tipa "noćni bar". Oni su uputili prigovor Gradu K. na radno vrijeme lokala i prijedlog za utvrđivanje novog radnog vremena te prijedlog konačnog rješenja Gradu kojim bi se drugačije rasporedile lokacije na kojima mogu poslovati lokali toga tipa.

**Poduzete mjere:** Radi gotovo iste stvari, pritužitelji su se već obraćali pučkom pravobranitelju (u studenom 2010. godine), pa posljednja pritužba dokazuje da još uvijek nije osigurano pravo stanara na normalan život i rad, kao i na neophodan noćni mir i odmor. Polazeći od podatka količine buke i činjenice da se ona nastavlja noću kroz određeni broj godina, zatraženo je očitovanje u odnosu na prigovore istaknute na rad Grada K. i pobliže podatke o gradskim odlukama koje su u međuvremenu (od veljače 2011. do studenoga 2012.) donesene radi rješavanja ovog problema.

Dostavljeno očitovanje ne sadrži izravne odgovore na postavljene upite te se utvrđuje da je riješeno tek pitanje dozvoljenog prekoračenja najviše dopuštene razine buke u periodu od 15. lipnja do 15. rujna. U svojem očitovanju, Grad K. navodi da nema osnova intervenirati radi zaštite zdravlja, prava i sloboda ovih sugrađana, jer bi bilo povrijeđeno pravo na rad vlasnika objekta koji djelatnost obavlja sukladno zakonu.

**Ishod slučaja:** S obzirom da se građani žale na buku već pet godina, za zaključiti je da Grad K. nije poduzeo sve potrebno radi ispunjavanja obveze poštivanja prava na dom i privatnog i obiteljskog života.

**(3) Opis slučaja** (P.P.-1177/12): Stan u kojem stanuju gospodin i gospođa G. je, nakon njihovog useljenja, prenesen u vlasništvo Grada S. Stan koriste na temelju ugovora o najmu stana na određeno vrijeme te stambeno pitanje rješavaju po raspisanom natječaju za davanje gradskih stanova u najam. Međutim, nisu uvršteni u posljednju Konačnu listu reda prvenstva, utvrđenu 21. ožujka 2012. godine za razdoblje od dvije godine, jer su vlasnici nekretnine opisane kao "kuća ngr.,dvor i voćnjak kućište". Međutim, ta je nekretnina devastirana i nije za uporabu. Smatraju da je pogrešno utvrđeno stanje kuće razlog zbog kojega njihov zahtjev nije uvršten u prijedlog Liste prvenstva, a to nije učinjeno ni u postupku po žalbi protiv Konačne liste prvenstva.

Grad S. je odbacio žalbu na rješenje, ali pri tome nije naveo obrazloženje. Na taj način, pritužiteljima je onemogućeno korištenje pravnog lijeka, što je suprotno članku 18 Ustava RH, kojim se jamči pravo na žalbu.

**Ishod slučaja:** S obzirom da je pritužitelj naknadno dostavio podatak o članovima obitelji i prihodima kućanstva te njegovom zdravstvenom stanju (zbog kojega je nezaposlen), upućen je zatražiti mišljenje tijela nadležnog za socijalnu skrb o socijalnom stanju. Na temelju ovog mišljenja može dokazati da ispunjava uvjete za iznimnu dodjelu stana, odnosno za dodjelu stana izvan Konačne liste reda prvenstva.

### **Preporuka:**

10. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja preporučamo da predloži rješenja kojima bi se uredili uvjeti za otkaz ugovora o najmu stana zaštićenom najamprimcu, te da pitanje zaštićene najamnine uredi na način da njen iznos dovede na razinu postizanja pravične ravnoteže između interesa najmodavaca za pokrivanje gubitaka nastalih u vezi s održavanjem stana i općeg interesa osiguravanja stana zaštićenim stanarima pod jednakim uvjetima pod kojima su stan koristili kao nositelji stanarskog prava.

## **ZDRAVSTVENO OSIGURANJE**

U području zdravstvenog osiguranja tijekom 2012. godine zaprimljeno je 30 pritužbi, od čega se u sedam pritužbi ukazivalo na nemogućnost plaćanja doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje stranaca, državljana bivše SFRJ.

U ostalim pritužbama se ukazivalo na moguće propuste u radu Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (u nastavku: HZZO) i nepravilnu primjenu propisa, zbog kojih pritužitelji, hrvatski državljani, nisu mogli ostvariti pravo na dopunsko zdravstveno osiguranje, niti su zbog zaključenja bolovanja od strane ovlaštenih liječnika HZZO-a, mogli ostvariti pravo na daljnje bolovanje. U nekim se pritužbama ukazivalo na nemogućnost ostvarenja prava na novčanu naknadu za vrijeme dugotrajnog bolovanja po istoj dijagnozi (dulje od tri godine) te na zlouporabu prava na bolovanje.

Tri pritužbe su proslijeđene na nadležno postupanje posebnim pravobraniteljicama, a za četiri pritužbe je nakon provedenog ispitnog postupka utvrđeno da su neosnovane.

**Primjer:**

**(1) Opis slučaja (P.P.-13-03-35/12):** Pučki pravobranitelj je zaprimio podnesak R.Z. iz Z., koji ima status stranca s odobrenim stalnim boravkom u Republici Hrvatskoj. Pritužitelj ukazuje na nemogućnost podmirenja duga s osnove doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje. Prema navodima u podnesku, višečlana obitelj R.Z. (s 11 malodobne djece) je bez stalnih primanja i nalazi se u teškoj socijalnoj situaciji, koju dodatno pogoršava nemogućnost podmirenja velikog iznosa duga.

Pritužitelj je podnio zahtjev za otpis poreznog duga u iznosu od 36.043,21 kuna, utvrđenog rješenjima Porezne uprave Ministarstva financija.

**Poduzete mjere:** Smatrajući da bi izvršenje naplate poreznog duga dovelo u pitanje osnovne životne potrebe obitelji R.Z.-a, pučki pravobranitelj je dao preporuku pročelniku Porezne uprave PU u Z., da ravnateljici Porezne uprave predloži otpis poreznog duga u cijelosti.

**Ishod slučaja:** Zahtjev pritužitelja za otpis poreznog duga je usvojen, a predmet uspješno okončan.

**(2) Opis slučaja (P.P.-13-03-698/12):** Pučkom pravobranitelju se zamolbom za pomoć obratio I.B. iz S. U podnesku navodi da se nalazi na neprekidnom bolovanju (po istoj) dijagnozi bolesti, dulje od tri godine, uz napomenu da mu je do tri godine bolovanja naknadu plaće isplaćivao HZZO, no da je nakon tri godine neprekidnog bolovanja ostao bez prava na daljnju isplatu novčane naknade. Pritužitelj želi znati tko je u obvezi isplaćivati mu daljnju naknadu, budući da to nije regulirano zakonskim propisima.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je od Direkcije HZZO-a, zatražio očitovanje o navodima iz pritužbe. U očitovanju se navodi da, prema čl. 39. st.1. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (NN, br. 150/08 do 57/12, u nastavku: ZOZO) osiguranik ima pravo, na teret sredstava HZZO-a, na naknadu plaće za vrijeme bolovanja po istoj dijagnozi u maksimalnom trajanju od tri godine i to bez prekida bolovanja. Nakon proteka 36 mjeseci neprekidnog bolovanja, ukoliko i dalje postoji privremena nesposobnost za rad, osiguraniku će se izdati izvješće o bolovanju (čime se opravdava odsutnost s posla), no osiguranik više nema pravo na naknadu plaće na teret sredstava obveznog zdravstvenog osiguranja, budući da je tako utvrđeno člankom 39. ZOZO-a.

U izvješću se također navodi i da izmjene ZOZO-a nisu u nadležnosti HZZO-a, već je obveza HZZO-a samo postupati sukladno njegovim odredbama.

Slijedom navedenoga, pučki pravobranitelj je uputio preporuku Ministarstvu zdravlja i naveo da je pravna situacija u kojoj se nalazi pritužitelj, kao i sve druge osobe koje nakon tri godine

neprekidnog bolovanja (po istoj dijagnozi) ostaju bez naknade za bolovanje, pravno nedopustiva i neodrživa. Nadalje, pučki pravobranitelj smatra da su odredbe čl. 39. ZOZO-a u suprotnosti s odredbama čl. 25. ZOZO-a, kojima je utvrđeno da osiguraniku za vrijeme odsutnosti s rada zbog bolesti ili ozljede, odnosno zbog drugih okolnosti utvrđenih čl. 26. ZOZO-a (radi kojih je osiguranik spriječen izvršavati svoju obvezu rada u skladu s ugovorom o radu, drugim ugovorom ili aktom), pripada pravo na naknadu plaće.

I odredbama čl. 87. st.1. ZOR-a, utvrđeno je da radnik u razdobljima u kojima ne radi zbog opravdanih razloga određenih zakonom, drugim propisom ili kolektivnim ugovorom, ima pravo na naknadu plaće. Nadalje, odredbama čl. 87. st.2. ZOR-a, utvrđeno je da se zakonom, drugim propisom, kolektivnim ugovorom ili ugovorom o radu određuje razdoblje iz čl. 87. st.1. za koje se naknada plaće isplaćuje na teret poslodavca.

Budući da člankom 39. ZOZO-a, kao niti drugim odredbama ZOZO-a, nije utvrđeno da se naknada plaće nakon tri godine neprekidnog bolovanja isplaćuje osiguraniku na teret poslodavca, u slučaju pritužitelja i svih drugih osoba u sličnoj situaciji, poslodavac nema obvezu isplate naknade plaće.

Stoga je pučki pravobranitelj Ministarstvu zdravlja dao preporuku da, kao resorno ministarstvo, žurno predloži izmjenu odredbi čl. 39. ZOZO-a, na način da osiguranicima i nakon tri godine neprekidnog bolovanja, pripada pravo na naknadu plaće na teret sredstava obveznog zdravstvenog osiguranja.

**Ishod slučaja:** Povodom spomenute preporuke, pučki pravobranitelj je 9. studenoga 2012.g. zaprimio obavijest Ministarstva zdravlja u kojoj se navodi kako su od strane toga ministarstva poduzete odgovarajuće mjere u cilju zbrinjavanja osiguranika koji prema propisima obveznog zdravstvenog osiguranja više ne ostvaruju pravo na naknadu plaće za vrijeme bolovanja putem HZZO-a. Dalje se navodi da je pri Ministarstvu zdravlja osnovana Međuresorna radna skupina radi usklađivanja zakonskih propisa iz područja radnih odnosa, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te da je, budući da nijednim važećim zakonskim propisom nije utvrđen obveznik obračuna i isplate naknade plaće za vrijeme bolovanja nakon isteka roka utvrđenog čl. 39. st.1. ZOZO-a, kao niti na teret čijih bi se sredstava ta naknada plaće isplaćivala, kod nadležnih tijela već inicirano pokretanje postupka za žurno usklađivanje važećih zakonskih propisa iz područja radnih odnosa, mirovinskog osiguranja te zdravstvenog osiguranja.

## ZDRAVSTVENA ZAŠTITA

Od 34 pritužbe iz ovog područja, većina se odnosila na povrede prava na zdravstvenu zaštitu s obzirom na kvalitetu, sadržaj i vrstu pružene zdravstvene usluge. Tri pritužbe odnosile su se na povredu prava na pristup medicinskoj dokumentaciji i to iz razloga jer je zagubljena. Podnositelji se pritužuju da im je onemogućen pristup medicinskoj dokumentaciji u specijalističko-konzilijarnoj djelatnosti, koja se odnosi na dijagnostiku i liječenje njihove bolesti. Nakon provedenih ispitnih postupaka po ovim pritužbama utvrdili smo da u zdravstvenim ustanovama nije određeno tko je dužan i na koji način čuvati i prikupljati medicinsku dokumentaciju te na koji se način tom dokumentacijom raspolaže. Zdravstvene ustanove u svojim očitovanjima navode da je medicinska dokumentacija predana pacijentima.

Smatramo potrebnim upozoriti Hrvatski sabor, kao i u godišnjim izvješćima za 2010. i 2011. godinu, kako Zakon o zaštiti prava pacijenata još uvijek nije dopunjen odredbom o djelotvornom pravnom sredstvu. Podsjećamo da je Ustavni sud RH, odlukom od 12. ožujka 2008. godine, ukinuo članak 35. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, koji je prestao važiti 31. prosinca 2008. godine. Ukinutom odredbom bilo je propisano kako je pravno sredstvo, za zaštitu prava propisanih Zakonom o zaštiti prava pacijenata, usmena ili pisana pritužba odgovornoj osobi zdravstvene ustanove. Odgovorna osoba bila je obvezna u roku od osam dana obavijestiti 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 obavještanje 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.

Pravo na djelotvoran pravni lijek zajamčeno je člankom 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja je postala dijelom unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske 1997. godine i po pravnoj snazi je iznad zakona. Osim toga, 1. srpnja 2013. godine, Republika Hrvatska



postat će članica Europske unije. Stoga smatramo važnim da se čim prije propiše djelotvoran pravni lijek za zaštitu prava zajamčenih Zakonom o zaštiti prava pacijenata.

Važno je istaknuti da je člankom 23. stavkom 3. Zakona o zaštiti prava pacijenata iz 2004. godine propisano kako će se posebnim zakonom urediti koja će se medicinska dokumentacija uručiti pacijentu po završenom liječničkom pregledu, odnosno po završenom liječenju te o načinu vođenja, čuvanja i raspolaganja medicinskom dokumentacijom. Donošenje ovog zakona olakšalo bi pacijentima ostvarivanje prava na pristup medicinskoj dokumentaciji.

Također, pučkom pravobranitelju su se tijekom 2012. godine u više navrata pritužbama obratile primalje koje su završile stručni studij prije stupanja na snagu Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, a ne mogu ostvariti pravo na stručni naziv sukladno članku 120. stavku 1. toga Zakona.

Važno je istaknuti da je Zakon o primaljstvu donesen radi usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom Europske unije u Poglavlju 3. "Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga". Tim je Zakonom, između ostalog, propisan standard obrazovanja primalja sukladno Direktivi 2005/36/EZ i osnovana njihova strukovna udruga sa javnim ovlastima, Hrvatska komora primalja. Člankom 23(5) Direktive 2005/36/EZ (specifična stečena prava), Republika Hrvatska je osigurala da države članice Europske unije priznaju dokaze o formalnim kvalifikacijama koje su državljani država članica Europske unije (uključujući hrvatske državljane od dana pristupanja Hrvatske Europskoj uniji) stekli do 8. listopada 1991. godine na području bivše Jugoslavije. Pri tome hrvatsko zakonodavstvo izričito priznaje ovim kvalifikacijama istu pravnu snagu kao i dokazima o kvalifikacijama stečenim na području Republike Hrvatske.

Kako bi se, od dana pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, primaljama olakšalo priznanje dokaza o njihovim formalnim kvalifikacijama, potrebno je osigurati uvjete kako bi ishodile ispravu o tome da prije stečeni stručni ili akademski naziv odgovara nekom od stručnih ili akademskih naziva iz Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokim učilištima.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-1284/12): Pučkom pravobranitelju obratio se S.P. u ime svoje majke D.P. Pritužitelj navodi da je njegova majka, 27. lipnja 2011. godine, putem hitne službe hospitalizirana u Zavodu za kliničku farmakologiju KBC-a Zagreb. Na Zavod za hepatobilijarnu kirurgiju prebačena je 18. srpnja, gdje je i operirana 20. srpnja. U otpusnom pismu predložena je kemoterapija uz pažljivo praćenje promjena na gušterači. Naznačeno je da bi nakon uvida u zatražene laboratorijske

nalaze, bila donesena definitivna odluka o početku kemoterapije, za koju bi termin bio već 29. kolovoza 2011. godine.

Pritužitelj ističe da njegova majka još uvijek nije započela kemoterapiju, iako je proteklo više od godinu dana. U međuvremenu je obavila više različitih pretraga, od kojih je neke morala ponavljati zbog toga što su nalazi u bolnici bili zagubljeni. Nekoliko pregleda nije obavila, iako je bila naručena, zbog odsutnosti liječnika.

**Poduzete mjere:** Budući da je iz podneska razvidno kako se S.P. pritužuje zbog nepravodobnog liječenja njegove majke uzrokovanog propustima osoba koje sudjeluju u njenom liječenju, pučki je pravobranitelj uputio preporuku ravnatelju KBC Zagreb da ispita navode pritužbe te poduzme mjere radi zaštite prava D.P. na zdravstvenu zaštitu.

**Ishod slučaja:** Ravnatelj KBC Zagreb obavijestio je u pučkog pravobranitelja da je pacijentica D.P. otpočela kemoterapiju.

**(2) Opis slučaja (P.P.-13-04-1234/12):** S.M. se pritužio pučkom pravobranitelju radi povrede prava na pristup medicinskoj dokumentaciji koja se odnosi na dijagnostiku i liječenje njegove bolesti. U svom podnesku navodi da se, 2008. godine, počeo liječiti na Klinici za stomatologiju Kliničkog bolničkog centra Zagreb te da od 2010. godine bezuspješno traži presliku navedenog zdravstvenog kartona.

**Poduzete mjere:** U očitovanju KBC Zagreb, navedeno je da se S.M. liječio na Klinici za stomatologiju KBC Zagreb tijekom 2008. i 2009. godine. Po završetku liječenja predana mu je cjelokupna medicinska dokumentacija koja se odnosi na dijagnostiku i liječenje njegove bolesti, tako da mu nije moguće izdati kopiju iste. U Klinici ne postoji potvrda koju je pritužitelj potpisao prilikom preuzimanja svoje medicinske dokumentacije.

Pučki je pravobranitelj utvrdio da se pritužiteljeva medicinska dokumentacija ne nalazi u arhivi bolnice, niti potvrda o predaji iste ovlaštenoj osobi. Budući da nije donesen poseban zakon o medicinskoj dokumentaciji koja se predaje pacijentu po završenom liječničkom pregledu, odnosno po završenom liječenju, o vrsti, sadržaju, načinu vođenja, čuvanja, prikupljanja i raspolaganja medicinskom dokumentacijom sukladno članku 23. stavku 3. Zakona o zaštiti prava pacijenta, nije bilo moguće utvrditi čija je odgovornost za povredu prava pritužitelja na pristup medicinskoj dokumentaciji.

**Ishod slučaja:** Pučki pravobranitelj obavijestio je pritužitelja o ishodu ispitnog postupka te ga je uputio da zatraži rekonstrukciju kartona, ukoliko mu je liječnička dokumentacija potrebna za nastavak liječenja.

## **STATUSNA PRAVA GRAĐANA**

Tijekom 2012. godine, u ovom upravnom području, zaprimljene su 63 pritužbe. Povećan je broj pritužbi glede reguliranja prebivališta ili boravišta u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje. Glede postupaka radi primitka u hrvatsko državljanstvo ili statusa stranaca, osjetno je smanjen broj pritužbi koje su se odnosile na negativne ocijene nadležnog tijela o poštivanju pravnog poretka (pri čemu pritužitelji nisu znali što im se stavlja na teret).

### **Prebivalište građana**

Ovo upravno područje uređuje novi Zakon o prebivalištu (NN, br. 144/12; u nastavku: ZOP) ali se pritužbe odnose na postupke koji su vođeni temeljem bivšeg Zakona o prebivalištu i boravištu građana (NN, br. 53/91 do 11/2000; u nastavku: ZOPB). Pritužbe građana odnosile su se na nemogućnost prijave prebivališta na određenoj adresi, iako tamo doista žive. Kao što je u prijašnjim izvješćima već navedeno, njima je prebivalište trebalo utvrditi na jedan od alternativnih načina, propisanih ZOPB. Pritužbe građana o nemogućnosti prijave prebivališta (što je njihova zakonska obveza) bile su predmet Izvješća o radu pučkog pravobranitelja još za 2010. godinu, kada je ukazano da se od građana prilikom prijave prebivališta, boravišta i adrese stanovanja zahtijeva ispunjavanje uvjeta koji nisu propisani ovim Zakonom. Na upite pučkog pravobranitelja Ministarstvu unutarnjih poslova o razlozima takvog postupanja, odgovoreno je da Ministarstvo postupa sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku (u nastavku: ZUP), odnosno, da je podnositelj zahtjeva dužan priložiti dokaze kojima potkrjepljuje navode. Međutim, s obzirom da se prema odredbama ZUP-a dokazivanje može vršiti putem više dokaznih sredstava, pučki je pravobranitelj u svojim obraćanjima Ministarstvu u pojedinačnim predmetima ukazivao na neprihvatljivost selektivne primjene odredaba ZUP-a.

Prijašnji ZOPB sadržavao je imperativnu normu da svaki hrvatski državljanin, koji se nalazi na teritoriju Republike Hrvatske, ima prebivalište u Republici Hrvatskoj. Navedenim je Zakonom, također, bilo propisano da je policijska uprava / postaja dužna hrvatskom državljaninu koji nema

prebivalište u smislu mjesta u kojem se naselio s namjerom da u njemu stalno živi, utvrditi prebivalište na jedan od šest alternativnih načina. Drugim riječima, pridržavajući se slova zakona, nije bilo moguće da hrvatski državljanin koji se nalazi na teritoriju Republike Hrvatske nema prebivalište te je utvrđenje istog bila dužnost nadležnog tijela. Međutim, kao što smo naveli, pritužbe koje je pučki pravobranitelj zaprimao ukazuju da se često u praksi ignorirala odredba članka 3. ZOPB.

Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-I-496/1998 od 19. siječnja 2000. godine, ukinute su odredbe ZOPB, kojima se kao uvjet za prijavu prebivališta tražilo osigurano stalno stanovanje, odnosno, useljiv stan po osnovi vlasništva, ugovora o najmu, podnajmu ili drugoj pravnoj osnovi te dokaz o zaposlenju ili drugom izvoru prihoda.

Međutim, unatoč imperativnoj odredbi članka 1. i 3. ZOPB i navedenoj odluci Ustavnog suda RH, Ministarstvo je i dalje zahtijevalo da građanin uz zahtjev za prijavu prebivališta kao dokaz priloži: 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. Za ostala dokazna sredstva kod građana je bio stvoren dojam da ih nije moguće koristiti.

Zbog važnosti reguliranja ovog pitanja, pučki je pravobranitelj uputio ministru unutarnjih poslova mišljenje o Konačnom prijedlogu ZOP-a. Ukazano je na potrebu dorade njegovog teksta zbog opasnosti da bi postupak i uvjeti reguliranja prebivališta i boravišta mogli postati previše složeni, da se dovodi u pitanje mogućnost ostvarivanja prava iz socijalne skrbi, a veći broj građana bio bi prekršajno odgovoran, unatoč činjenici da bez svoje krivnje nisu uspjeli regulirati prebivalište ili boravište.

U Konačnom prijedlogu ZOP-a navedeni su razlozi donošenja: "*...važeci Zakon o prebivalištu i boravištu građana ne predviđa mogućnost odjave prebivališta osobe bez njezina osobnog zahtjeva, pa se tako često događa da osobe koje nemaju nikakve veze s prijavljenim prebivalištem (ne stanuju na prijavljenoj adresi) i dalje imaju isprave u kojima je ispisana adresa na kojoj ne stanuju i ostvaruju prava koja proizlaze s osnove prebivališta*".

Navedeno je u suprotnosti s očitovanjem ministra unutarnjih poslova pučkom pravobranitelju još od 28. prosinca 2009. godine, u kojem navodi da, u svrhu usklađivanja evidencije prebivališta i boravišta sa stvarnim stanjem, 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, po službenoj dužnosti se 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 nadležnoj policijskoj upravi ili postaji. U svezi ujednačavanja u postupanju, svim su policijskim upravama od strane Ministarstva unutarnjih poslova dostavljene upute iz travnja i prosinca 2009. godine. Tada je i pučki pravobranitelj obaviješten da je, primjerice, Policijska uprava zagrebačka provodila upute po postupanju vezane uz usklađivanje evidencije prebivališta i boravišta sa stvarnim stanjem te je u tom smislu tijekom 2010. godine u konkretnim postupcima obavila 1712 terenskih provjera i donijela 180 rješenja o brisanju iz evidencije prebivališta.

Iz navedenog je razvidno da ne stoji niti ocjena iz obrazloženja Konačnog prijedloga Zakona o prebivalištu da "građani koji u zakonom utvrđenom roku ne prijave promjene vezane uz svoje prebivalište ili boravište čine prekršaj koji je teško sankcionirati jer se osobe nalaze na nepoznatim adresama, najčešće u inozemstvu, a pri tome se i nadalje vode u evidenciji prebivališta". Stoga je u mišljenju pučkog pravobranitelja MUP-u iznesena ocjena da se kao razlozi donošenja novog Zakona o prebivalištu navode takozvane manjkavosti Zakona o prebivalištu i boravištu građana, koje to u stvari i nisu.

Imajući u vidu navedenu odluku Ustavnog suda iz 2000. godine, nametnulo se pitanje po kojim bi se kriterijima ocjenjivalo što su to "osigurani uvjeti stanovanja", odnosno, iz navedenog se nije moglo zaključiti o granicama ovlaštenja slobodne ocijene "osiguranih uvjeta stanovanja" zbog koje bi građaninu bila odbijena prijava prebivališta. Pučki je pravobranitelj u izraženom mišljenju na Konačni prijedlog Zakona o prebivalištu iznio stav da nedefiniranje pojma "osiguranih uvjeta stanovanja" ne pridonosi osiguravanju pravilne i jednake primjene budućeg Zakona.

Kao što je to pučki pravobranitelj i predlagao, taj dio odredbe članka 10. stavka 1. Konačnog prijedloga ZOP-a je brisan.

Glede ostalih odredaba Konačnog prijedloga Zakona o prebivalištu, između ostalog, izrazili smo mišljenje da, cijeneći nastojanja da se uredi pitanje iznajmljivanja stanova i suzbije nelegalno iznajmljivanje stanova, ipak smatramo da u hrvatskom pravnom poretku postoje dostatni i efikasni mehanizmi pomoći kojih vlasnik / poštenu posjednik ima mogućnost zaštititi svoje vlasništvo / posjed te da se određenim odredbama zadire u privatnopravne odnose građana. Tu smo prvenstveno vodili računa o podstanarima koji, samovoljom stanodavca, mogu doći pod udar prekršajnih

odredbi, jer neće moći prijaviti prebivalište na adresi na kojoj žive. Osim neprihvatljive činjenice da građani odgovaraju za prekršaj bez svoje krivnje, treba imati na umu opterećenost sudova s jedne strane ali i tešku ekonomsku situaciju građana kojima će biti izrečene novčane kazne.

Jednako tako, ukazali smo da određeni broj građana ne bi mogao prijaviti prebivalište / boravište budući da im se obiteljska kuća ili stan ne vodi u registru prostornih jedinica, jer primjerice još nisu legalizirali svoj objekt ili su podstanari u takvom objektu. Budući da je u tijeku legalizacija takvih objekata, držimo da bi trebalo dati mogućnost građanima da prijave prebivalište ili boravište na adresama u navedenim objektima, a stvarnu okolnost stanovanja u tim objektima može se utvrditi provjerom na terenu, do okončanja postupka legalizacije. U protivnom, odredba zakona ne bi pogodovala obiteljima koje su socijalno ugrožene, a zbog činjenice nemogućnosti prijave prebivališta ili boravišta ne bi mogle ostvariti razna prava iz socijalne skrbi ili zdravstvenu zaštitu.

Također, s obzirom na težak položaj beskućnika te budući da ima beskućnika koji uopće nemaju prijavljeno niti utvrđeno prebivalište u Republici Hrvatskoj, iako su hrvatski državljani i nalaze se na hrvatskom državnom teritoriju, izrazili smo mišljenje da se zakonom ipak predvidi mogućnost da se beskućniku koji ima hrvatsko državljanstvo, a nema prebivalište u smislu članka 2. novog Zakona o prebivalištu, nadležno tijelo može utvrditi prebivalište u mjestu, primjerice, u kojem je upisan u knjigu državljana u Republici Hrvatskoj, ako se prebivalište ne može drugačije odrediti.

Sagledavajući obrazloženje i razloge donošenja Zakona o prebivalištu te analizirajući odredbe Konačnog prijedloga ZOP-a nametnuo se dojam da se ovim putem samo nastojalo implementirati dosadašnju praksu Ministarstva unutarnjih poslova prilikom prijave prebivališta, boravišta i adrese stanovanja, odnosno ojačati poziciju zadovoljenja uvjeta čije se ispunjenje tražilo od građana, unatoč spomenutoj odluci Ustavnog suda iz 2000. godine. Stoga je pučki pravobranitelj dostavljanjem pisanog mišljenja MUP-u istaknuo da se Konačnim prijedlogom ZOP-a napušta sve ono što je dosadašnji pojam "prebivališta" iz Zakona o prebivalištu i boravištu građana značio za građane te da se tekstom novog ZOP-a smanjuje postojeća razina sigurnosti građana glede utvrđivanja prebivališta. Predlagatelju je upućeno mišljenje da odredbe ZOP-a ne daju odgovor na veliki broj životnih situacija građana u kojima bi se mogli naći redefiniranjem pojma "prebivališta", kao i da bi teret pronalaženja izlaza iz tih situacija mogao pasti isključivo na teret građana.

## **Državljanstvo**

I ove je godine uočen problem u postupanju MUP-a u predmetima po zahtjevu za primitak u

hrvatsko državljanstvo, osobito vezano uz tumačenje pojma "poštovanje pravnog poretka". Primjerice, u postupcima primitka u hrvatsko državljanstvo, od kojih su neki pokrenuti prije više godina i u kojima je Upravni sud Republike Hrvatske poništio rješenja MUP-a o odbijanju zahtjeva iz razloga nepoštivanja pravnog poretka Republike Hrvatske jer nisu obrazloženi sukladno ZUP-u, MUP upozorava podnositelje zahtjeva o postojanju podataka koji upućuju na nepodmirena javna davanja te da će to biti uzeto u obzir pri budućoj ocjeni o poštovanju pravnog poretka. Pučki je pravobranitelj u nekoliko takvih predmeta dopisom ukazao MUP-u da iz dosadašnjih odluka Ustavnog suda (primjerice, Odluka br. U-III/2125/2001) proizlazi da tijelo koje donosi odluku ne može tu odluku temeljiti na činjenicama koje su nastale nakon podnošenja zahtjeva te da ovakvo pravno stajalište važi i u slučaju kada se postupak ponavlja na temelju odluke Ustavnog suda kojom su ukinute ranije odluke istog tijela. Također, i iz dosadašnje prakse Upravnog suda Republike Hrvatske, razvidno je da se zahtjevi tužitelja imaju raspraviti polazeći od okolnosti kakve su bile u trenutku podnošenja zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo. U konkretnim slučajevima, nije jasno na koji bi način okolnosti, nastale nakon trenutka podnošenja zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo, uključujući i eventualna nepodmirena porezna davanja koja su možda uvjetovana i dužinom trajanja državljanskog postupka, mogle biti odlučujuće za donošenje novog rješenja. Smatramo da je svaki porezni obveznik dužan ispunjavati svoje porezne obveze te da primitak u državljanstvo osoba koje izbjegavaju svoje obveze, nije u državnom interesu. Međutim, o postojanju ili nepostojanju razloga od interesa za Republiku Hrvatsku govori odredba članka 26. stavka 2. Zakona o hrvatskom državljanstvu, a ne odredba članka 8. stavka 1. točke 5. istog Zakona, koja govori o ponašanju iz kojeg se može zaključiti o poštovanju pravnog poretka i običaja u Republici Hrvatskoj i prihvaćanja hrvatske kulture.

Također, dopisima pučkog pravobranitelja MUP-u u pojedinim predmetima ukazano je da bi ocjene o nepoštivanju državnog pravnog poretka, koje se temelje na obavijesti ispostave Porezne uprave, mogle biti preuranjene. Naime, utvrđivanje iznosa poreznih davanja i naplate poreza utvrđeno je Općim poreznim zakonom, a kojim je predviđena i mogućnost žalbe. Nakon okončanja tog upravnog postupka, stranci preostaje mogućnost pokretanja i sudskog postupka, pa se tek nakon njegovog okončanja može govoriti o postojanju poreznog duga. Osim toga, prema praksi Europskog suda za ljudska prava prilikom ocjene o nepoštivanju javnog poretka, osnovni kriterij jest da osobno ponašanje pojedinca mora predstavljati stvarnu, sadašnju i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja utječe na jedan od temeljnih interesa društva, dok se opravdanja, koja se oslanjaju na okolnost opće prevencije, ne mogu priznavati. Štoviše, prema istoj praksi, čak niti prethodne kaznene osude ne

smiju same po sebi predstavljati temelj za općenitu ocjenu o nepoštivanju pravnog poretka. Postupanje pučkog pravobranitelja u nekim je slučajevima dovelo do uspješnog okončanja predmeta i primitka pritužitelja u hrvatsko državljanstvo.

**Primjer:**

**Opis slučaja:** (P.P.-10-02-923/09) Pučkom pravobranitelju obratio se gospodin B. V. iz G., predstavkom u kojoj iznosi okolnosti vezane za postupak primitka u hrvatsko državljanstvo pokrenutog u još rujnu 2008. godine. Tako, između ostalog, ističe da je presudom Upravnog suda Republike Hrvatske iz rujna 2011. godine usvojena njegova tužba i poništeno rješenje MUP-a iz 2009. godine, uz obrazloženje da će u nastavku postupka tuženo tijelo na nedvojben način utvrditi odlučne činjenice za rješenje upravne stvari.

**Poduzete mjere:** Od Ministarstva unutarnjih poslova zatražena je obavijest o slučaju. Pristiglim očitovanjem obaviješteni smo da je u tijeku postupak utvrđivanja pravno relevantnih činjenica za donošenje odluke. Tako je spomenuto da je dopisom MUP-a iz siječnja 2012. godine pritužitelj upoznat s najnovijim podacima Porezne uprave, prema kojima duguje nešto više od šest tisuća kuna javnih davanja, a da su prema stavu MUP-a jedan od elemenata poštivanja pravnog poretka Republike Hrvatske i podmirene javne obveze. Stoga su od pritužitelja zatražili da navedeni iznos podmiri u cijelosti u roku od 30 dana od primitka obavijesti te da dostavi dokaz o tome ili da mu je odobrena obročna otplata iznosa.

U novom obraćanju prituženom tijelu, pučki je pravobranitelj ukazao da je presudom Upravnog suda Republike Hrvatske u konkretnom slučaju od MUP-a zatraženo da odluči o zahtjevu tužitelja uz obrazloženje razloga zašto smatraju da u trenutku podnošenja zahtjeva, dakle u rujnu 2008. godine, nije bila ispunjena pretpostavka za stjecanje hrvatskog državljanstva – poštivanje pravnog poretka Republike Hrvatske. Također, naglašeno je stajalište Ustavnog suda, izraženo u više njegovih odluka, prema kojem tijelo koje donosi odluku ne može tu odluku temeljiti na činjenicama koje su nastale nakon podnošenja zahtjeva te da je iz dosadašnje prakse Upravnog suda Republike Hrvatske razvidno da se zahtjevi tužitelja imaju raspraviti polazeći od okolnosti kakve su bile u trenutku podnošenja zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo.

Stoga, vrednujući stajalište izraženo u ustavnosudskoj praksi te praksi Upravnog suda Republike Hrvatske, pučki je pravobranitelj ukazao da iz primljenih podataka MUP-a ostaje nerazvidno, u kontekstu donošenja nove odluke u predmetnom postupku, na koji bi način okolnosti nastale nakon trenutka podnošenja zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo, uključujući i nepodmirena



porezna davanja, a koja su možda uvjetovana i dužinom trajanja državljanškog postupka, mogle biti odlučujuće za donošenje novog rješenja.

Istovremeno, pučki je pravobranitelj zatražio i obavijest o novonastaloj situaciji, odnosno, o primljenim informacijama od strane pritužitelja da je u međuvremenu MUP pokrenuo i postupak prestanka njegovog stalnog boravka.

**Ishod slučaja:** Novim očitovanjem MUP-a pučki je pravobranitelj obaviješten da je doneseno rješenje o primitku pritužitelja u hrvatsko državljanstvo a da će postupak u predmetu prestanka stalnog boravka u Republici Hrvatskoj biti okončan obustavom postupka.

Kao i u prijašnjim izvješćima, tijekom 2012. godine su zaprimljene identične pritužbe građana na rad matičnih ureda u slučajevima, tzv. "greškom izdanih domovnica", a u kojima su stranke dobile obavijest da im je domovnica izdana greškom službene osobe. Greške su se događale prilikom upisa u matične knjige rođenih i matične knjige državljana, dok se u jednom slučaju utvrdilo kako je i unatoč ispravno upisanim podacima o stranom državljanstvu u matičnim knjigama, osobi izdana domovnica kao potvrda o hrvatskom državljanstvu.

I nadalje stoje prigovori građana kako im se u od strane matičnih ureda ne daju dovoljne informacije te da se s njima ophodi kao da su oni krivi zbog pogrešnih upisa službenih osoba. Smatraju da i dalje ne postoji garancija da matičari ponovo ne griješe pri ispravci pogrešnog upisa.

Zanimljiv je slučaj u kojem je pučki pravobranitelj postupao i u 2011. godini. Nadležni matičar utvrdio je pogrešno upisan podatak o hrvatskom državljanstvu osobe u matici rođenih, pa je nadležni Ured državne uprave donio rješenje o ispravku pogrešnog podatka o državljanstvu. Uvidom u presliku rješenja o ispravku podataka u matici rođenih, Ministarstvo uprave je utvrdilo da rješenje nije dostavljeno stranci. S obzirom na nepravilnu primjenu odredaba Zakona o općem upravnom postupku, pučki je pravobranitelj obaviješten da pritužitelj može od Ureda državne uprave zatražiti dostavu primjerka rješenja kako bi mogao uložiti pravni lijek. Naknadnim pismenom pritužitelja u 2012. godini pučki je pravobranitelj obaviješten da je nadležnom Uredu državne uprave podnesen prijedlog za oglašavanje rješenja ništavim. Novim rješenjem Ureda državne uprave, sporno je rješenje o ispravku državljanstva oglašeno ništavim. Stoga je u matici rođenih ponovno kao državljanstvo pritužitelja upisano hrvatsko državljanstvo. Međutim, ista činjenica nije promijenjena i u knjizi državljana matičnog ureda gdje je imenovani i nadalje upisan kao državljanin druge države. Na podneseni zahtjev matični ured obavještava pritužitelja da ne dopušta ponovnu ispravku upisa u knjizi državljana, iako je taj matični ured upravo temeljem rješenja koje je naknadno

oglašeno ništavnim izvršio prethodni ispravak upisa državljanstva.

U svezi ove i sličnih situacija pučki je pravobranitelj više puta Ministarstvu uprave ukazao da, u predmetima izdanih domovnica greškom matičara, i dalje postoje nepoznanice glede provođenja postupka verifikacije upisa temeljem Naputka za provedbu Zakona o državnim maticama i upisu posvojenja u maticu rođenih te se doista nameće pitanje na koji su način građani zaštićeni od počinjenja nove pogreške matičara pri ispravku prethodne pogreške.

### **Boravak stranaca**

Početakom 2012. godine na snagu je stupio novi Zakon o strancima (NN, broj: 130/2011) koji, sadrži spornu odredbu u članku 5. st. 2.: *"U odluci kojom se iz razloga nacionalne sigurnosti odbija li prestaje boravak strancu ili se stranac protjeruje, navest će se zakonska odredba bez obrazlaganja razloga koji su bili odlučujući za donošenje odluke."*

Pučki je pravobranitelj u posljednja dva godišnja Izvješća naveo da je još 1999. godine Ustavni sud Republike Hrvatske, svojom odlukom broj: U-I-406/1994, U-I-907/1994, U-I-418/1995 ukazao na potrebu postojanja zakonskog određenja pravnog standarda "zaštite nacionalne sigurnosti ili pravnog poretka". Također, navedeno je i da postoje slučajevi kada se zbog nepostojanja propisanog pravnog standarda pojma "pravnog/javnog poretka" događaju situacije da se negativna statusna rješenja donose jer su osobe bile registrirane kao počinitelji npr. lakših prometnih prekršaja, što je suprotno praksi Europskog suda za ljudska prava prema kojoj niti prethodne kaznene osude ne smiju same po sebi predstavljati temelj za općenitu ocjenu o nepoštovanju pravnog poretka. Nadalje, Upravni sud Republike Hrvatske je u više presuda utvrdio da je donošenje rješenja pozivanjem na klasificirane podatke, a da osobi nije bilo omogućeno izjasniti se o svim okolnostima i činjenicama na kojima se temelji rješenje (niti isto proizlazi iz drugih dokaza), u suprotnosti sa Zakonom o općem upravnom postupku.

Smatrajući odredbu članka 5. stavka 2. Zakona o strancima suprotnu odredbama članka 18., članka 19. i članka 26. Ustava Republike Hrvatske, pučki je pravobranitelj, u veljači 2012. godine, podnio Ustavnom sudu Republike Hrvatske zahtjev za ocjenu ustavnosti.

Argumente za ovakav stav, nalazimo u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske. Naime, Sud je, odlukom broj: U-I-406/1994, U-I-907/1994, U-I-418/1995 od 10. veljače 1999., ukinuo pojedine odredbe tada važećeg Zakona o kretanju i boravku stranaca (NN, br. 53/91 do 29/94) te između ostaloga, u obrazloženju naveo da iz članka 18. i 19. Ustava *"slijedi da se pravo na žalbu, odnosno*

*drugu pravnu zaštitu, može učinkovito ostvarivati samo ako tijelo koje je donijelo rješenje navede razloge za to rješenje, koji se onda mogu pobijati u obrani žaliteljevih prava i na zakonu zasnovanih interesa. Bez upućenosti u te razloge onemogućeno je ili bitno otežano učinkovito korištenje ustavnim pravom na žalbu odnosno drugu pravnu zaštitu. Jedino građanin kojemu su razlozi rješenja poznati može ga uspješno pobijati, ali isto tako i doći do uvjerenja o bezizglednosti žalbe protiv rješenja u kojemu razlozi nisu navedeni."*

Postupanje Ustavnog suda po zahtjevu još nije okončano.

### ***Specifičnosti u rješavanju statusnih pitanja Roma***

Tijekom izvještajnog razdoblja pučki je pravobranitelj uputio određene sugestije prilikom izrade Nacrta Nacionalne strategije za uključivanje Roma do 2020. godine, poglavito u području statusnih pitanja, suzbijanja diskriminacije i pomoći u ostvarivanju prava. Sugestije su se odnosile osobito na opći cilj statusnih rješenja Strategije: u potpunosti reguliran status u skladu sa zakonskim okvirom (državljanstvo ili stalni boravak) Roma koji imaju čvrstu poveznicu s Republikom Hrvatskom (ili bivšom SRH) do 2020. godine, uz značajnu potporu nadležnih tijela. Čvrsta poveznica uključivala bi rođenje na teritoriju Republike Hrvatske, užu rodbinska povezanost, stanovanje, interes za RH i slično.

Naime, pritužbe (posebice) pripadnika romske populacije ukazuju na sve uočljiviju pojavu, koja je još izraženija u otežanim gospodarskim i socijalnim prilikama, da osobe koje su pokušavale regulirati svoj status, pozivajući se na spajanje obitelji, nisu mogle zadovoljiti kriterije propisane podzakonskim aktima. Stoga je sugerirano da se, kao jedan od posebnih ciljeva Statusnih rješenja nove strategije, uvrsti i unaprjeđenje normativnog okvira za reguliranje statusa pripadnika romske nacionalne manjine, uvažavajući specifične socijalne i materijalne prilike. Pri izradi provedbenih propisa potrebno je iskazati osjetljivost za teške materijalne, socijalne i gospodarske prilike značajnog broja Roma koji još nemaju regulirani status. To ne znači da bi u provedbenim propisima jedan kriterij trebao vrijediti za romsku populaciju, a neki drugi kriterij za sve ostale strance, već da najniža granica koja treba biti zadovoljena za pozitivno rješavanje bude upravo ona koju će moći ispuniti i pripadnici Roma. Tako određena granica prihvatljiva je i za sve ostale osobe koje su u postupku reguliranja statusa jer iz pritužbi pučkom pravobranitelju proizlazi da teške materijalne, socijalne, stambene i druge (ne)prilike najteže pogađaju upravo romsku populaciju, ali ne samo i nju. Iz općeg cilja statusnih rješenja nove Strategije dovoljno jasno proizlazi da se radi o osobama koje se već duže vremensko razdoblje (čak više desetljeća) nalaze na hrvatskom državnom teritoriju i

nedvojbeno su dio hrvatskog društva. Te osobe *de jure* jesu stranci ali *de facto* su hrvatski građani. Njihov neregulirani status ne proizlazi iz njihove nezainteresiranosti glede toga već, naprotiv, determiniran je i brojnim drugim okolnostima na koje te osobe nisu mogle utjecati. O tome je svoj stav izrazio i Ustavni sud RH u više odluka. Reguliranje statusa navedenih osoba od šireg je društvenog interesa obzirom da takvi postupci nepotrebno dugo vremena značajno opterećuju upravu i sudove te predstavljaju ozbiljan trošak za državni proračun. Jasno je da se provedbeni propisi ne mogu odnositi samo na pripadnike jedne etničke skupine. Međutim, nema prepreka za donošenje podzakonskih akata, čiji bi zacrtani ciljevi a kasnije i postignuti rezultati bili, između ostalog, rješavanje statusnog pitanja svih osoba koje su u jednakoj situaciji. Time bi se pokazalo postojanje sustava koji na opće prihvatljiv način uvažava specifične i opće karakteristike navedenih osoba koje već jesu, ili će biti, u postupka reguliranja statusa.

**Primjer:**

**Opis slučaja** (P.P.-10-03-1628/10): Pučki je pravobranitelj zaprimio pritužbu u kojoj se navodi da osoba, rođena u Republici Hrvatskoj 1996. godine, nakon višekratno bezuspješno pokrenutih postupaka za reguliranje statusa, moli za pomoć jer mu prijete protjerivanje sa hrvatskog državnog teritorija, iako je neutvrđenog državljanstva, suprug hrvatske državljanke i otac troje maloljetnih hrvatskih državljana.

**Poduzete mjere:** Iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je pritužitelj, u trenutku primitka njegovih roditelja u hrvatsko državljanstvo (1993. godine), bio dijete u dobi od sedam godina starosti, a činjenica rođenja nije bila upisana u maticu rođenih sve do 2007. godine. Posljedica ovog "kašnjenja" jest da pritužitelj nije mogao biti primljen u hrvatsko državljanstvo kao dijete, dakle, u onom vremenskom razdoblju kada su ostala njegova maloljetna braća i sestre bili primljeni u hrvatsko državljanstvo.

Nadalje, utvrđeno je da je pritužitelj, kao maloljetnik, dva puta bio u tretmanu centra za socijalnu skrb, a da ništa nije poduzeto radi rješavanja njegova statusa.

Proizlazi da je njegova situacija, između ostalog, posljedica propusta neprijavlivanja činjenice rođenja od strane njegovih roditelja, ali jednako tako i propusta nadležnog državnog tijela u čijem je tretmanu bio i koje je trebalo skrbiti o njegovim pravima i interesima, poglavito o statusnoj situaciji koja im nije mogla biti nepoznata. Smatramo da je u ovom slučaju propušteno postupiti sukladno Konvenciji o pravima djeteta UN-a.

U dopisu MUP-u, izrazili smo mišljenje da privremeno odobreni ostanak, zapravo predstavlja

otežavajuću okolnost za cijelu obitelj, odnosno pritužiteljevu suprugu i troje maloljetne djece koji su hrvatski državljani. Slučaj nije moguće promatrati partikularno, samo iz osobne pozicije pritužitelja, već je neophodno promatrati u širem kontekstu, odnosno, uzeti u obzir posljedice po jednu obitelj koja je već pod posebnom skrbi hrvatske države, u skladu s člankom 62. Ustava.

Izraženo je mišljenje da se građani Republike Hrvatske, među kojima i pritužitelj, koji su rođeni i već se već duže vremensko razdoblje (više godina ili desetljeća) nalaze na hrvatskom državnom teritoriju, gdje su zasnovali obitelji, nedvojbeno smatraju dijelom hrvatskog društva. Nadalje, pritužitelj nije "klasičan" stranac, a nema regulirano državljanstvo niti jedne države, suprug i otac hrvatskih državljana te osoba čije je statusna situacija posljedica propusta na koje on osobno nije mogao utjecati.

**Ishod slučaja:** MUP je prihvatio stav da propusti roditelja, pri reguliranju statusa djece, ne mogu ići na njihovu štetu, uz konstatiran propust i nadležnog državnog tijela, pa je nadležnoj policijskoj upravi dana uputa da se pritužitelja uvede u evidenciju stranaca te mu je odobren status stranca na stalnom boravku. Naime, da nije došlo do spomenutih propusta, pritužitelj je trebao još 8. listopada 1991. godine steći status stranca na stalnom boravku temeljem odredbi tada važećeg Zakona o kretanju i boravku stranaca.

Tijekom izvještajnog razdoblja uočeno je moguće pogrešno tumačenje odredaba Zakona o strancima, zbog čega je pučki pravobranitelj zatražio mišljenje Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske.

Radi se o postupku produžetka odobrenja za privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji, kada je postupak prekinut uz obrazloženje da je u tijeku kazneni postupak te da je istovremeno u tijeku i postupak razvoda braka (supružnik je hrvatski državljanin).

Pučkom je pravobranitelju sporno mišljenje MUP-a da se podnositelj zahtjeva za produžetak privremenog boravka, tijekom prekida postupka, ne smije zaposliti bez obzira na trajanje tog prekida.

Naime, posljedica ovakvog stava je da podnositelj zahtjeva za produžetak privremenog boravka tijekom cijelog prekida tog postupka, koji može trajati i godinama, ne može raditi i zarađivati za svoju egzistenciju, skrbiti i doprinostiti za uzdržavanje svog maloljetnog djeteta koje je hrvatski državljanin, a dodatno, nije mu dostupna socijalna pomoć, niti zdravstvena zaštita.

U trenutku sastavljanja ovog izvješća, odgovor Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske još nije dostavljen.

## **RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI**

### **Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu**

Pučki pravobranitelj je zaprimio 39 pritužbi na povrede prava iz radnog odnosa kod poslodavaca u gospodarstvu i obrtu.

Pritužbe su se odnosile na: prestanak radnog odnosa; nesklapanje ugovora o radu za vrijeme trajanja probnog rada; neproduživanje ugovora o radu sklopljenog na određeno vrijeme; nezakoniti prekovremeni rad; neisplatu dospelje plaće; neuručenje obračuna dugovane, a neisplaćene plaće; neisplatu otpremnine; neisplatu naknade za prijevoz; neisplatu naknade plaće za vrijeme privremene nesposobnosti za rad (bolovanja) te na zlostavljanje na radu (mobbing).

U vezi s neisplatom dugovane plaće, pritužitelji su ukazivali i na neuplatu obveznih doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, pa su te pritužbe proslijeđene na nadležno postupanje Poreznoj upravi Ministarstva financija.

U slučajevima sumnje da se radi o povredama Zakona o radu za koje je predviđena prekršajna odgovornost, pučki pravobranitelj je upućivao pritužbe Državnom inspektoratu.

U 15 slučajeva građani su postavili pitanje kojem tijelu mogu prijaviti moguće nezakonitosti, pa su upućeni na nadležne inspeksijske službe, a osim toga, obaviješteni su da pravna mišljenja i tumačenja o primjeni propisa iz radnih odnosa, mogu zatražiti od nadležnog Ministarstva rada i mirovinskog sustava.

Pritužitelje koji su ukazivali na mogući nedopušteni (nezakoniti) otkaz ugovora o radu, pučki je pravobranitelj upozoravao na pravne posljedice propuštanja rokova za zaštitu prava, s obzirom da su prekluzivni (čl. 129. Zakona o radu; NN, br. 149/09 i 61/11; u nastavku: ZOR). Naime, ako pritužitelj u 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 u pisanom obliku), ne podnese poslodavcu zahtjev za zaštitu prava, ne može zahtijevati sudsku zaštitu prava zbog otkaza.

U pritužbama u kojima se ukazivalo da poslodavac pritužitelju nije isplatio dospelju, dugovanu plaću, da mu nije isplatio otpremninu, da mu nije isplatio uvećanu plaću za prekovremeni rad, kao niti naknadu za prijevoz, pritužitelj je upućen da potraživanja iz radnog odnosa može ostvarivati putem suda (čl. 135. ZOR-a), uz napomenu da ta potraživanja zastarijevaju za tri godine.

Pritužitelji su u 10 pritužbi ukazivali na izloženost mobbing-u, tražeći pomoć i savjet pučkog pravobranitelja. Institut mobbing-a, tj. zlostavljanja na radu, pravno je reguliran odredbama čl. 133. Kaznenog zakona (NN, br. 125/11, od 7. studenoga 2011.), a za počinjenje djela je predviđena kazna zatvora u trajanju do dvije godine. Budući da Kazneni zakon stupa na snagu 1.1.2013. godine, pučki je pravobranitelj pritužitelje upućivao da zaštitu prava (naknadu štete) mogu ostvarivati sukladno odredbama Zakona o obveznim odnosima (NN, br. 35/05 i 41/08), koje se odnose na zaštitu "prava osobnosti".

### **Radni odnosi u javnim službama**

Ukupno 36 pritužbi u kojima se ukazivalo na moguće povrede prava iz radnog odnosa u javnim službama (predškolskoj ustanovi, osnovnoj, srednjoškolskoj ustanovi, zdravstvenoj ustanovi, domu socijalne skrbi, centru za socijalnu skrb i Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje), odnosile su se na nepravilnosti pri zapošljavanju (uključivo imenovanje i razrješenje ravnatelja/ice), neproduženje ugovora o radu sklopljenog na određeno vrijeme, zapošljavanje bez natječaja; nezakoniti prekovremeni rad; nedopušteni otkaz ugovora o radu te na mobbing.

U pritužbama u kojima se ukazivalo na mogući nedopušteni (nezakoniti) otkaz ugovora o radu, pučki pravobranitelj je pritužitelje odmah po zaprimanju pritužbi upozoravao na pravne posljedice propuštanja rokova za zaštitu prava.

Pritužbe u kojima se ukazivalo na moguće nepravilnosti pri zapošljavanju, pučki pravobranitelj je (ovisno o dostavljenim podacima o poslodavcu i djelatnosti koju obavlja) dostavljao na nadležno postupanje prosvjetnoj inspekciji (koja djeluje u sastavu Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta) ili Državnom inspektoratu, odnosno upućivao pritužitelje da se obrate spomenutim nadležnim inspekcijama. Nekoliko pritužbi, u kojima se ukazivalo na moguće povrede propisa iz nadležnosti Ministarstva socijalne politike i mladih je proslijeđeno tome ministarstvu.

Ukupno je zaprimljeno šest pritužbi u kojima se ukazivalo na moguće nepravilnosti glede imenovanja i/ili razrješenja ravnatelja javnih ustanova.

S obzirom na odredbe čl. 42.-45. Zakona o ustanovama (NN, br. 76/93 do 35/08) i čl. 22. st.3. Zakona o pučkom pravobranitelju, pritužitelji su upućivani na sudsku zaštitu prava, pri čemu je osobito isticano da pučki pravobranitelj nema ovlasti utjecati na nadležna tijela radi imenovanja bilo koje osobe na mjesto ravnatelja/ice.

**Primjer:**

**Opis slučaja** (P.P.-11-04-20/12): Pučkom pravobranitelju pritužila se N.B., iz Z., (specijalizantica anesteziologije, reanimatologije i intenzivnog liječenja), navodeći da joj poslodavac - zdravstvena ustanova KB u Z., po isteku ugovora o radu sklopljenog na određeno vrijeme, nije ponudio na sklapanje ugovor o radu na neodređeno vrijeme.

Pritužiteljica ističe da je poslodavac na taj način postupio protivno odredbama čl. 37. st.1. Pravilnika o specijalističkom usavršavanju doktora medicine (NN, br. 100/11, u nastavku: Pravilnik).

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je od Ministarstva zdravlja zatražio žurnu dostavu izvješća na okolnosti iz pritužbe, jer su sukladno čl. 37. st.2. Pravilnika, zdravstvene ustanove po isteku ugovora o radu sklopljenog na određeno vrijeme, specijalizantima dužne ponuditi na sklapanje ugovor o radu na neodređeno vrijeme.

**Ishod postupka:** Ministarstvo zdravlja je navelo u dostavljenom izvješću da je, od K.B. iz Z., zatraženo očitovanje o navodima iz pritužbe te da je K.B. obavijestila Ministarstvo zdravlja da je s pritužiteljicom, sukladno čl. 37. st. 2. Pravilnika (nakon zaprimanja pritužbe), sklopljen ugovor o radu na neodređeno vrijeme.

## **Prava za vrijeme nezaposlenosti**

Sedam pritužbi se odnosilo na rad Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (u nastavku: HZZ): Pritužitelji su iskazivali nezadovoljstvo ukidanjem prava na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti, brisanjem iz evidencije nezaposlenih te nepravilnostima u provođenju programa obrazovanja odraslih.

Pučki pravobranitelj je u svom Izvješću o radu za 2011.g., naveo da je zaprimio nekoliko pritužbi u kojima pritužiteljice upozoravaju da im HZZ od 1. studenoga 2010. godine, tj. od stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (NN, br. 121/10, u nastavku: Zakon) obustavlja isplatu novčane naknade prije ispunjenja uvjeta za prijevremenu ili starosnu mirovinu. Dosadašnje korisnice toga prava, iako nisu ispunile uvjete za odlazak u mirovinu, ostajale su bez novčane naknade.

Pučki je pravobranitelj Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva (u nastavku: MINGORP), uputio preporuku - inicijativu za izmjenu Zakona, smatrajući da HZZ prestaje s isplatom novčane



naknade, ne uzimajući u obzir odredbe čl. 26. i 27. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (NN, br. 121/10).

Ukazujući na činjenicu da se radi o jednoj od najranjivijih skupina korisnika novčane naknade (žene starije životne dobi) pučki pravobranitelj je smatrao da restriktivna tumačenja Zakona nisu u duhu namjere zakonodavca da zaštiti osobe koje, zbog svoje dobi, ne mogu očekivati novo zaposlenje, tj. koje čekaju ispunjenje uvjete za odlazak u mirovinu. MINGORP tijekom 2011. godine, nije prihvatio preporuku pučkog pravobranitelja, ali je godinu dana kasnije promijenio stav.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (NN, br. 25/12), ovo je pitanje riješeno na način kako je preporučio pučki pravobranitelj.

### **Primjer:**

**Opis slučaja** (P.P.-11-13-1109/12): Pučkom pravobranitelju pritužila se L.V., iz Z., iskazujući nezadovoljstvo istekom prava na novčanu naknadu zbog nezaposlenosti kod HZZ-a, iako još ne ispunjava uvjete za odlazak u prijevremenu starosnu mirovinu, kao i to da o njenom zahtjevu za produženje prava na novčanu naknadu, HZZ-e nije odlučio ni dva mjeseca od uredno predanog zahtjeva.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je pritužbu dostavio Središnjoj službi HZZ-a, zatraživši očitovanje na okolnosti iz pritužbe i poduzimanje mjera iz nadležnosti toga tijela.

HZZ je dostavio traženo očitovanje. U očitovanju se navodi da je HZZ najprije odbio zahtjev pritužiteljice za produženjem prava na novčanu naknadu, jer nije ispunjavala zakonske uvjete za priznanje produženja prava sukladno čl. 15. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (NN, br. 25/12).

Dalje se navodi da je na rješenje o odbijanju zahtjeva pritužiteljica izjavila žalbu, navodeći, između ostalog, da ima 19 mjeseci braniteljskog staža. Radi evidentiranja navedenog staža, HZZ ju je uputio na Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (u nastavku: HZMO). Budući da je pitanje njenog ukupnog mirovinskog staža predstavljalo prethodno pitanje pri odlučivanju ispunjava li uvjete za produženje prava na novčanu naknadu ili ne, HZZ je donio rješenje o prekidu žalbenog postupka dok HZMO ne odgovori na to pitanje.

Nakon toga, pritužiteljica je dostavila potvrdu HZMO-a, kojom se utvrđuje kako je ostvarila 31 godinu i 8 mjeseci mirovinskog staža. Stoga je HZZ nastavio žalbeni postupak, donio rješenje o uvažavanju žalbe i pritužiteljici priznao pravo na produženje novčane naknade, počev od dana

podnošenja zahtjeva, pa sve do ispunjenja uvjeta za prijevremenu starosnu mirovinu, tj. do zaključno s 11.04.2013. godine, ukoliko prije isteka roka ne nastupi neki od zakonom utvrđenih razloga za obustavu isplate ili prestanak prava na novčanu naknadu.

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

## **Službenički odnosi**

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

Pritužbe iz ovog područja odnosile su se na povrede prava u postupku prijma u državnu i lokalnu službu, raspored i stavljanje na raspolaganje službenika nakon promjena pravilnika o unutarnjem redu pojedinih središnjih tijela državne uprave i upravnih tijela lokalne samouprave, stegovne i druge postupke o povredi službene dužnosti i premještaj u državnoj službi. Na povrede prava utjecale su i promjene službeničkog zakonodavstva.

### **Promjene službeničkog zakonodavstva i povrede prava**

Promjene službeničkog zakonodavstva, odnosno Zakona o državnim službenicima (NN, br. 92/05 do 34/12 i 49/12 - proć. tekst; u nastavku: ZDS) osobito krajem 2011. godine i tijekom 2012. godine, nakon parlamentarnih izbora, bile su od utjecaja na povrede prava državnih službenika.

Odredbom ćl. 74. c. ZDS uveden je postupak prijma u državnu službu, bez provedbe javnog natjećaja ili oglasa, u kabinete ministara i stručne službe najviših tijela državne vlasti. Na tako primljene službenike ne primjenjuju se ni odredbe o probnom radu, državnom stručnom ispitu, premještaju i napredovanju. Iako se državni službenici, prema odredbi ćl. 74.c ZDS, primaju na određeno vrijeme, do isteka mandata ministara i drugih ćelnika, dovodi se u pitanje dostupnost državne službe svima pod jednakim uvjetima, odnosno ustavnost ove odredbe. Ćlankom 44. Ustava Republike Hrvatske, svakom državljaninu se jamći da pod jednakim uvjetima sudjeluje u obavljanju javnih poslova i moće biti primljen u javne službe. Nema dvojbi da je bez javnog natjećaja država služba nje dostupna pod jednakim uvjetima.

ZDS je bitno promijenio naćin ostvarivanja prava na žalbu osobito u postupcima raspoređivanja i stavljanja na raspolaganje nakon promjena pravilnika o unutarnjem redu. Pravo na žalbu protiv rješenja o rasporedu zatećenog službenika prema odredbi st. 6. ćl. 127. ZDS sućava se samo na službenika za kojeg se donosi rješenje. Time je ukinuta mogućnost žalbe protiv rješenja o rasporedu

neraspoređenim službenicima, odnosno službenicima stavljenim na raspolaganje, a koja je bila osigurana prema dosadašnjim odredbama ZDS i prijašnjim službeničkim zakonima. Bez prava na žalbu, izostaje i pravo na sudsku zaštitu tih zatečenih službenika, što je suprotno odredbama ZUP-a i Ustava RH.

Ujedno, člankom 127. st. 6. ZDS, ukida se odgodni učinak žalbe protiv rješenja o rasporedu zatečenog službenika koju, kako je navedeno, može podnijeti samo taj raspoređeni službenik, a člankom 127.a ZDS-a, ukida se odgodni učinak protiv rješenja o stavljanju na raspolaganje zatečenih službenika. Iz tih razloga, službeniku koji je stavljen na raspolaganje, danom dostave prvostupanjskog rješenja počinje teći rok raspolaganja odnosno otkazni rok, neovisno o podnesenoj žalbi. Time službeniku stavljenom na raspolaganje može prestati služba prije nego upravni postupak bude dovršen.

### **Preporuka:**

11. Pučki pravobranitelj preporučuje preispitati odredbe ZDS koje ugrožavaju pravo na pravni lijek, odnosno pravo na žalbu i upravni spor, propisano st. 1. i 2. čl. 12. ZUP-a temeljne odredbe i svrha ZUP-a, propisane st. 1. čl. 3. ZUP-a te ustavnopravno jamstvo prava na žalbu (čl. 18. Ustava RH), budući je ovim odredbama ZDS, osim prava na žalbu isključeno i pravo na sudsku zaštitu.

Ujedno, na to upućuju i odredbe čl. 105. i 112. ZUP-a, prema kojima je pravo na žalbu s odgodnim učinkom temeljno pravilo, a iznimno isključenje žalbe ili odgodnog učinka žalbe se temelji samo na potrebi poduzimanja hitnih mjera radi zaštite određenih prava ili sprječavanja nastanka štete. Ti razlozi sasvim sigurno se ne odnose na ove institute službeničkog zakonodavstva.

### **Primjena ZUP-a u provedbi natječajnog postupka**

Pučki je pravobranitelj povodom pritužbi i do sada upozoravao na nezakoniti sadržaj odredbe st. 2. čl. 1. Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa za prijam u državnu službu (NN, br. 74/10, 142/11 i 53/12). Prema ovoj odredbi, provedba postupka javnog natječaja i internog oglasa za prijam u državnu službu, do donošenja rješenja, nije upravni postupak u smislu Zakona o općem upravnom postupku.

Budući da je primjena ZUP-a propisana ZDS-om, na postupak prijma u državnu službu do donošenja rješenja, osim tog posebnog Zakona, primjenjuju se i odredbe ZUP-a. Zbog posebnosti taj se postupak može propisati drukčije posebnim zakonom (a ne uredbom). Međutim, ovo vrijedi

samo pod uvjetom da odredbe posebnog zakona nisu protivne temeljnim odredbama i svrhom ZUP-a (st 1. čl. 3. ZUP-a). Slijedom navedenog, isključivanje primjene ZUP-a navedenom Uredbom protivno je i ZDS i temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a.

Nadalje, postupak ocjene sadržaja i urednosti prijava na natječaj za prijam u državnu službu na način određen čl. 6. i čl. 9. iste Uredbe, dovodi do nezakonitog prikraćivanja prava prijavljenih kandidata na sudjelovanje u natječajnom postupku. To i stoga što protiv obavijesti o neurednoj prijavi nema redovite zaštite, neovisno je li time došlo do povrede prava prijavljenih kandidata pogreškom ili mogućom zlorabom ovlasti službenih osoba.

Ovo je posljedica nezakonitog isključivanja primjene ZUP-a na natječajni postupak prijma u državnu službu Uredbom, ali i bez propisivanja drugih pravila koja prijavljenim kandidatima omogućavaju zaštitu prava tijekom natječajnog postupka.

Postupak ocjene urednosti prijava i prikraćivanja zaštite prava prijavljenih kandidata prema toj Uredbi, protivan je ZDS-u, a time i ostvarivanju zaštite prava prema odredbi čl. 73. ZUP-a, kojom je propisana zaštita prava i postupanje s nepotpunim podnescima stranaka u upravnom postupku.

Iako je pučki pravobranitelj na ova normativna rješenja Uredbe i povrede prava već ranije ukazivao, povećan je broj pritužbi tijekom 2012. godine, a pojedina javnopravna tijela isključuju kandidate za koje se traženi podaci (npr., mjesto i datum rođenja i sl.) umjesto u prijavi nalaze u životopisu i dokumentaciji priloženoj uz prijavu.

### **Preporuka:**

12. Pučki pravobranitelj preporučuje nadležnom ministarstvu preispitati odredbu st. 2. čl. 1. Uredbe, zbog nezakonitog načina ocjene urednosti prijava te prikraćivanja prijavljenim kandidatima prava na sudjelovanje u natječajnom postupku i zaštitu prava protiv obavijesti o toj formalnoj neispravnosti podnesenih prijava, kako tijekom, tako i nakon provedenog natječajnog postupka prijma.

### **Raspored i stavljanje na raspolaganje državnih službenika**

Postupak rasporeda zatečenih službenika odnosno stavljanja na raspolaganje neraspoređenih službenika, nakon promjena ustrojstva tijela državne uprave i drugih državnih tijela i donošenja pravilnika o unutarnjem redu, prema izmijenjenoj odredbi st. 1. čl. 127. ZDS provodi se prema novim mjerilima, a to su potrebe službe i stručna znanja zatečenih službenika.

Rješenja koja se tim povodom donose o rasporedu zatečenih službenika bez obrazloženja potreba službe i stručnih znanja, nezakonita su. To osobito ako se tim rješenjima rasporede službenici bez iskustva i potrebnih znanja na sličnim poslovima, a na niže poslove složenosti su raspoređeni ili stavljani na raspolaganje službenici koji ta znanja i iskustvo imaju.

O rasporedu zatečenih službenika i stavljanju na raspolaganje neraspoređenih službenika donosi se rješenje kao upravni akt, a temeljem odredbe čl. 98. ZUP-a, ta rješenja moraju imati propisani obvezni sadržaj, uključujući i obrazloženje utvrđenog činjeničnog stanja u provedenom postupku.

Budući da potrebe službe i stručna znanja, kao mjerila za raspored, nisu pobliže određena ZDS, temeljem st. 2. čl. 5. ZUP-a prema pravilima slobodne ocjene čelnik tijela mora odluku donositi u granicama dane ovlasti i sukladno svrsi radi koje je ta ovlast dana, a time i sukladno načelu zakonitosti.

Stoga, ako u postupku po slobodnoj ocjeni, a time i u rješenju o rasporedu zatečenih službenika ili stavljanju na raspolaganje, izostane činjenično obrazloženje iz kojeg nedvojbeno proizlazi što je za potrebe službe bolje, temeljem ocjene stručnih znanja zatečenih službenika u dosadašnjem radu na poslovima radnog mjesta na kojima su zatečeni i na koja se raspoređuju, iz ovih je razloga povrijeđeno načelo zakonitosti. Donesena rješenja su time, zbog prekoračenja danih ovlasti nezakonita, na što su ukazivali i pritužitelji u svojim pritužbama.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-11-02-172/12-2): M. K., iz B., pritužila se na povredu prava, navodeći da joj je nezakonito prikraćeno pravo sudjelovanja u javnom natječaju za prijam u državnu službu koji je raspisao Zatvor u B. Iako je uz prijavu priložila životopis i dokaze o ispunjavanju propisanih uvjeta, Komisija za provedbu javnog natječaja Zatvora u B., Uprave za zatvorski sustav, Ministarstva pravosuđa, obavijestila je pritužiteljicu, dopisom od 3.2.2012. godine, da njena prijava nije uredna zbog toga što u prijavi nisu navedeni osobni podaci iz javnog natječaja koji se odnose na datum i mjesto rođenja.

Prema navodima iz obavijesti Komisije, zbog neuredne prijave u smislu čl. 6. i st 1. članka 9. Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi (Nar. nov., br. 74/10 i 142/11), pritužiteljicu se nije smatralo kandidatom prijavljenim na javni natječaj i zbog toga nije pozvana na testiranje. Ocjenu o neurednosti prijave Komisija je temeljila na tome što su podaci o mjestu i datumu rođenja navedeni u životopisu, a ne u prijavi.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj utvrdio da je pritužiteljica, u svom životopisu koji je sastavni dio prijave na natječaj, navela mjesto i datum rođenja. Ujedno traženi podaci o datumu i mjestu rođenja nalaze se i u priloženim javnim ispravama o ispunjavanju uvjeta natječaja.

Stoga je pučki pravobranitelj navedene razloge isključivanja pritužiteljice iz daljnjeg tijeka natječajnog postupka, smatrao protivnim svrsi propisane norme, čime se grubo krše njena prava.

Sa službenom osobom pritužene Uprave za zatvorski sustav, Ministarstva i Zatvora u B. obavljen je razgovor u kojem je preporučeno dopustiti pritužiteljici pristup testiranju i daljnjem sudjelovanju u tom natječajnom postupku. Budući da usmena preporuka nije prihvaćena, pučki je pravobranitelj pritužiteljicu uputio da protiv navedene obavijesti podnese prigovor temeljem čl. 156. Zakona o općem upravnom postupku, što je i učinila. Međutim, njen prigovor je, rješenjem Ministarstva pravosuđa od 27. veljače 2012. godine, odbijen kao neosnovan, ali bez obrazloženja.

Pučki je pravobranitelj presliku pritužbe i priložene dokumentacije dostavio na postupanje Ministarstvu uprave i zatražio poduzimanje mjera protiv prituženog tijela i akata donesenih nakon provedenog natječajnog postupka.

Ujedno, pučki je pravobranitelj ukazao da se prema ZDS-u, na natječajni postupak primjenjuje ZUP i do donošenja rješenja te da primjenu ZUP-a nije moguće isključiti, osobito ne Uredbom kao propisom niže pravne snage. Slijedom toga je smatrao da se zbog činjenica navedenih u životopisu umjesto u prijavi, prijavljene kandidate ne može isključiti iz javnog natječaja, osobito ako se ti podaci ujedno nalaze i u dokumentaciji priloženoj uz prijavu.

Redovita zaštita prava protiv obavijesti time (nezakonito) nije osigurana primjenom čl. 73. ZUP-a, odnosno odredbama o postupanju s podnescima stranaka u upravom postupku ili na drugi primjeren način, ako se to pitanje uredi drukčije, sukladno ZDS i načelima ZUP-a.

Pučki je pravobranitelj Ministarstvu uprave, zbog poduzimanja mjera skrenuo pozornost i na odredbu čl. 37. st. 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH (NN, br. 49/02 - pročišćeni tekst), kojom se uređuje postupak ocjene suglasnosti drugih propisa (osim zakona) ili njihovih pojedinih odredbi s Ustavom i zakonom. Ukazao je da se, prema toj odredbi i ustavnosudskoj praksi, u toj spornoj situaciji neposredno primjenjuje zakon, a istovremeno poduzimaju druge propisane radnje zbog ocjene zakonitosti odnosno usklađivanja podzakonskog propisa sa zakonom.

O poduzetom je u ovom slučaju, osim izvješća, zatraženo i mišljenje o primjeni Zakona o državnim službenicima u odnosu na osporavane odredbe Uredbe, zbog podnošenja drugih sličnih pritužbi,

kako se do usklađivanja navedenih odredbi Uredbe sa ZDS i ZUP-om ne bi vrijeđala prava prijavljenih kandidata.

**Ishod slučaja:** Ministarstvo uprave je, prema dostavljenom izvješću i naknadnom dopunskom izvješću, obavijestilo pučkog pravobranitelja da će biti poduzete radnje na usklađivanju Uredbe sa ZDS i odredbama ZUP-a. U slučajevima povrede prava pritužitelja koji su se obratili pučkom pravobranitelju, nisu poduzete predložene mjere. U slučaju pritužiteljice je zbog nepodnošenja žalbe protiv rješenja o odbijanju prigovora iz formalnih razloga, ukazano na taj propust. Do izrade ovoga Izvješća pučki pravobranitelj nema saznanja o poduzimanju radnji na usklađivanju spornih odredbi Uredbe, pa će zatražiti pisano izvješće. O svemu je obavijestio i Vladu RH.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-11-04-1275/12-2): B. B., iz P., podnio je pritužbu navodeći povredu prava nezakonitim rasporedom na radno mjesto višeg stručnog savjetnika u Odjelu tretmana Kaznionice L. U pritužbi se ukazuje, da je pritužitelj bio raspoređen na radno mjesto pomoćnika upravitelja u navedenoj Kaznionici, na koje je bio primljen putem javnog natječaja i na njegov rad nije bilo primjedbi, niti je u tom smislu bio vođen bilo kakav postupak.

Pritužitelj je, osporavanim rješenjem, raspoređen na radnom mjesto višeg stručnog savjetnika, a istovremeno, s istim datumom, na radno mjesto pomoćnika upravitelja (kao upražnjeno) raspoređen je drugi službenik.

Budući da radno mjesto pritužitelja nije bilo upražnjeno, a rješenja o rasporedu pritužitelja na novo radno mjesto i drugog službenika na radno mjesto na koje je bio raspoređen pritužitelj, donesena su istoga dana, bez obrazloženja provedenog postupka, postavlja se pitanje zakonitosti i izvršnosti donesenih rješenja.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj presliku pritužbe dostavio Ministarstvu pravosuđa i zatražio dostavu izvješća o poduzetom. Ujedno je temeljem uvida u donesena rješenja ukazao da rješenje o rasporedu pritužitelja ne sadrži obrazloženje činjenica sukladno odredbama čl. 98. ZUP-a. To i stoga što potrebe službe i stručno znanje kao mjerila za raspored nisu pobliže određena i predstavljaju diskrecijski oblik odlučivanja odnosno po slobodnoj ocjeni prema odredbi st. 2. čl. 5. ZUP-a te odluka mora biti donesena unutar danih ovlasti i svrhe radi koje je ta ovlast dana. Slijedom toga, nisu zakonita rješenja o rasporedu bez obrazloženja činjenica, o potrebi službe temeljem ocjene stručnih znanja pritužitelja (kao zatečenog službenika na tim poslovima) ili drugog službenika (koji se raspoređuje na radno mjesto na koje je bio raspoređen pritužitelj), iz kojih nedvojbeno proizlazi za kojim službenikom postoji potreba raspoređivanja. Ujedno, zakonitost

rješenja upitna je i zbog donošenja oba rješenja s istim datumom i rasporedom drugog službenika na radno mjesto na kojem je zatečen pritužitelj, kao da je upražnjeno.

Slijedom toga, predloženo je preispitivanje donesenog rješenja u povodu žalbe temeljem ovlasti Ministarstva kao prvostupanjskog tijela, utvrđenih odredbom čl. 113. ZUP-a.

Ministarstvo pravosuđa, prema dostavljenom izvješću, nije postupilo sukladno primjedbama o povredi postupka, osobito u svezi donošenja rješenja bez obrazloženja razloga za raspored odnosno mjerila o potrebama službe i stručnog znanja službenika koji se raspoređuju prema načelu zakonitosti.

**Ishod slučaja:** Žalba je dostavljena Odboru za državnu službu i postupak je u tijeku. Pučki pravobranitelj će zatražiti postupanje upravne inspekcije Ministarstva uprave, imajući u vidu povrede prava i u drugim slučajevima na isti način.

### **Službeničko zakonodavstvo - državni i lokalni službenici i primjena ZUP-a**

Pučki je pravobranitelj i do sada ukazivao na česte i nedosljedne promjene službeničkog zakonodavstva te na donošenje dva odvojena zakona za državne i lokalne službenike i namještenike kojima su pravila za iste vrste postupaka nepotrebno različito propisana, što utječe na ostvarivanje prava državnih i lokalnih službenika i namještenika pod različitim uvjetima i prema različitim pravilima postupka, ali i pogrešnu primjenu i povredu prava službenika i namještenika.

Postupak prijma u državnu i lokalnu službu nepotrebno je složen i dugotrajan, a državna i lokalna tijela na koja se primjenjuje službeničko zakonodavstvo, umjesto servisa građana i nadalje sve više postaju sami sebi svrha. Dugotrajan i složen postupak ne osigurava odabir kandidata i prijam službenika prema stručnim i profesionalnim mjerilima kao ni dovoljnu zaštitu temeljnih prava sudionika tog postupka. Nakon promjena ZDS-a, u postupku prijma državnih službenika smanjuju se dostupnost državne službe svim osobama pod jednakim uvjetima, ali i u odnosu na postupak propisan za prijam lokalnih službenika. Prema ZDS sužava se pravo na žalbu u postupku prijma u državnu službu i postupku rasporeda zatečenih službenika i njihovog stavljanja na raspolaganje nakon promjena ustroja državnih tijela te ukida odgovorni učinak žalbe. Time se u odnosu na način propisivanja zaštite tih prava u postupcima za lokalne službenike, državni službenici dovode u nejednak položaj.

Nedopustive su razlike u postupcima zapošljavanja državnih i lokalnih namještenika, prema kojima se na namještenike u državnim tijelima primjenjuje Zakon o radu i sklapa ugovor o radu, a za namještenike u lokalnoj službi donosi rješenje o zasnivanju radnog odnosa sukladno Zakonu o



službenicima i namještenicima u lokalnoj (regionalnoj) samoupravi (u nastavku: ZOSNLP(R)S). Za lokalne službenike je, napokon, 2008. godine donesen Zakon o plaćama lokalnih službenika i namještenika, a za državne službenike se od 2005. godine ne donosi zakon o plaćama. Na državne službenike se tako privremeno primjenjuje Uredba o koeficijentima Uredbi o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi (NN, br. 37/01 do 16/13), donesena temeljem Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine koji je prestao vrijediti, osim odredbi o plaćama. Presedan u svemu tome predstavljaju stalne izmjene i dopune te iste Uredbe koja se kao privremena trebala i mogla primjenjivati u izvornom obliku na dan stupanja na snagu novog Zakon o državnim službenicima iz 2005. godine i to do donošenja zakona o plaćama koji se morao donijeti u primjerenom roku nakon stupanja na snagu ZDS iz 2005. godine. Problem predstavljaju stalne izmjene i dopune te iste Uredbe koja se, kao privremena, trebala i mogla primjenjivati u izvornom obliku na dan kada je stupio na snagu novi Zakon o državnim službenicima iz 2005. godine i to do donošenja zakona o plaćama (koji se morao donijeti u primjerenom roku nakon stupanja na snagu ZDS).

Propisivanje primjene Zakona o općem upravnom postupku na način, da se na postupak prijma u državnoj i lokalnoj službi do donošenja rješenja taj Zakon ne primjenjuje i to za lokalne službenike ZOSNLP(R)S, a za državne Uredbom o raspisivanju i provedbi natječaja i oglasa za prijam u državnu službu, nedopustivo su pravno pravilo.

Za pročelnike upravnih tijela jedinica lokalne i područne samouprave, postupak imenovanja nije osiguran kao dvostupanjski upravni postupak, odnosno bez prava na žalbu može se pokrenuti upravni spor. Istovremeno za službenike državnih tijela o žalbama na rješenja o prijmu u državnu službu odlučuje Odbor za državnu službu kao neovisno i profesionalno sastavljeno tijelo.

### **Preporuka:**

13. Odredbe službeničkih zakona, na koje se ukazuje u ovome Izvješću, zahtijevaju temeljito preispitivanje, kako bi se otklonile uočene nepravilnosti i prema pravilima struke ujednačili temeljni instituti i pravila postupka u službeničkim odnosima državnih i lokalnih službenika i namještenika, po mogućnosti i jedinstvenim zakonom, uz propisivanje potrebnih posebnosti. Ujedno, daje se preporuka Ministarstvu uprave, da inicira usklađivanje službeničkih zakona i Uredbe o raspisivanju i provedbi natječaja i oglasa za prijam u državnu službu, s Ustavom RH i ZUP-om.

## **PRIMJENA ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU**

Postupajući po pritužbama, pučki je pravobranitelj je utvrdio da posebni zakoni nisu usklađeni sa Zakonom o općem upravnom postupku, iako je stupio na snagu još 1. siječnja 2010. godine.

Istovremeno, u postupcima ocjene osnovanosti navoda pritužbi u svezi primjene ZUP-a, uočene su pravne praznine i nedostaci odredbi tog Zakona kojima se, u identičnim situacijama, prava stranaka i javni interes ne štite pod jednakim uvjetima, za razliku od prijašnjeg ZUP-a. U nastavku teksta ukazat ćemo na neke primjere koji upućuju na grubu povredu prava stranaka u upravnom postupku, a odnose se na izvanredne pravne lijekove poništavanja i ukidanja rješenja nezakonitog rješenja u upravnom postupku i osobnu dostavu prema odredbama ZUP-a.

### **Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja prema ZUP-u**

Temeljem st. 3. čl. 129. ZUP-a, nezakonito rješenje može se poništiti ili ukinuti u slučaju očite povrede materijalnog zakona i nakon isteka roka za žalbu, samo ako se radi o rješenju kojim je stranka stekla neko pravo, ali ne i u slučaju ako stranka tim rješenjem nije ostvarila svoje pravo. Prikraćivanje prava na ovaj izvanredni pravni lijek strankama koje zbog očite povrede materijalnog zakona u postupku donošenja rješenja nisu ostvarile pravo predstavlja grubo vrijeđanje njihovih prava, a zaštitom samo javnog interesa u istoj pravnoj situaciji stranke se dovode u nejednak položaj u odnosu na javni interes.

Za razliku od sadašnjeg, prijašnji je ZUP (čl. 263.) predviđao mogućnost ukidanja rješenja zbog očite povrede materijalnog zakona, neovisno o tome je li stranka tim rješenjem ostvarila neko pravo.

### **Preporuka:**

14. Pučki pravobranitelj, u zaštiti prava stranaka i javnog interesa pod jednakim uvjetima, preporučuje Ministarstvu uprave preispitati odredbu st. 3. čl. 129. ZUP-a i inicirati postupak izmjena i dopuna ZUP-a, na način da se osiguraju jednaka prava strankama koje su u postupku ostvarile neko pravo, kao i onima koje to nisu uspjele.

### **Osobna dostava prema Zakonu o općem upravnom postupku**

Skraćivanje radnji u postupku osobne dostave rješenja i drugih akata javnopravnih tijela donesenih u upravnom postupku, prema odredbama čl. 85. ZUP-a u odnosu na dosadašnji postupak koji je bio propisan prijašnjim ZUP-om te nedosljedna provedba propisanog postupka u praksi, sve više dovode do povreda prava stranaka, odnosno nemogućnosti ostvarivanja prava na podnošenje žalbi ili drugih pravnih lijekova u zakonskom roku.

Prava stranaka vrijeđaju se i nastupom pravnih učinaka rješenja za koja se smatra da su dostavljena prema pravilima osobne dostave danom ubacivanja u poštanski sandučić, iako stranka nije primila pisanu obavijest o pokušanoj dostavi iz koje bi imala saznanje kada će biti pokušana ponovljena dostava i pismeno ubačeno u njen sandučić, ako ne bude zatečena na mjestu dostave. Budući se taj dan smatra danom kao da je dostava osobno obavljena, bez navedene pisane obavijesti stranka ne može sa sigurnošću utvrditi kada se rješenje smatra dostavljenim, odnosno o tome nema nikakav dokaz, kako bi mogla pravovremeno i utemeljeno poduzimati radnje zbog zaštite svojih prava.

Poštanska ili druga dostavna služba, bez propisivanja obrasca obavijesti o pokušanoj dostavi (i bez propisane dostavnice i omotnice), a za koje sadržaj nedvojbeno proizlazi iz odredbe čl. 85. ZUP-a, nema mogućnosti strankama ostaviti pisanu obavijest o pokušanoj dostavi i izvršiti dostavu na zakonit način. Iz tih razloga rješenja i drugi akti se ostavljaju u poštanskom sandučiću bez prethodne dostave i obavijesti, ali time i bez dokaza o datumu kada se smatra da je rješenje ili drugi akt dostavljen stranci, ako stranka nije zatečena na mjestu dostave.

Ako se osobna dostava pismena obavlja u slučaju promjene adrese stranke o kojoj javnopravno tijelo nije obaviješteno temeljem odredbe čl. 91. ZUP-a, i u postupcima koji se vode po službenoj dužnosti i za koje stranka nema ili ne može imati saznanje, dostava se smatra obavljenom protekom roka osam dana od kada je rješenje stavljeno na oglasnu ploču. Stranka koja nema saznanja o provedbi postupka pokrenutog po službenoj dužnosti a rješenje oglašeno na oglasnoj ploči zbog proteka rokova za koje nije ni mogla znati više nema mogućnosti štititi svoja od nastupa pravnih učinaka u pravilu obvezujućeg rješenja.

### **Preporuka:**

15. Zbog pravnih praznina u postupku osobne dostave, pučki pravobranitelj preporučuje Ministarstvu uprave propisivanje obrazaca temeljem sadržaja odredbe čl. 85. ZUP-a, a pri eventualnim promjenama ZUP-a, to je potrebno ugraditi u odredbe tog Zakona te otkloniti

ove i druge pravne praznine koje su uočene u primjeni i utječu na povrede prava stranka u odnosu na javni interes.

## **LOKALNA SAMOUPRAVA- KOMUNALNE I DRUGE JAVNE USLUGE**

U području iz nadležnosti lokalne samouprave najveći broj pritužbi odnosio se na način i uvjete obavljanja komunalnih i drugih javnih usluga te način utvrđivanja cijena i naknada prema posebnim zakonima ili općim aktima pravnih osobe za obavljanje tih usluga uz suglasnost izvrših čelnika jedinica, njihovih predstavničkih tijela i uredbama Vlade RH. Te pritužbe odnosile su se na opskrbu stanovništva pitkom vodom i utvrđivanje cijena pitke vode, način utvrđivanja cijena centralnog grijanja u stambenim zgradama i postupak isključenja pojedinih stanova, korištenje i naknadu za održavanje groblja, provedba gradskih odluka o zabrani držanja domaćih životinja u naseljenim mjestima, odvoz i cijene komunalnog otpada.

### **Cijene i obavljanje usluga opskrbe pitkom vodom**

Zakonom o vodama (NN, br. 153/09 i 130/11) opskrba pitkom vodom je izuzeta iz komunalnih djelatnosti i Zakona o komunalnom gospodarstvu. Pritužbe tijekom 2012. godine, odnosile su se na način utvrđivanja cijena pitke vode, odnosno visinu paušalnog iznosa u cijeni pitke vode koji u jednakom iznosu plaćaju svi građani kao korisnici usluga neovisno o ukupnoj potrošnji pitke vode, a koji je utvrdila Vlada RH Uredbom o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (NN, br. 112/10). To je prema podnesenim pritužbama prije svega protivno Zakonu o zaštiti potrošača, odnosno načinu plaćanju javnih usluga prema stvarnoj količini.

Iako je prema odredbi čl. 197. Zakona o vodama propisano da se vodne usluge moraju obavljati pod nediskriminacijskim i socijalno prihvatljivim uvjetima, za provedbu tih pravila nisu propisana mjerila i redoviti sustav kontrole.

Sukladno Zakonu o vodama, kontrolu odluka o cijenama pitke vode koje donose tvrtke za opskrbu pitkom vodom, uz suglasnost općinskih načelnika, odnosno gradonačelnika, provodi Vijeće za vodne usluge koje je osnovao Hrvatski sabor. No, osnovna uloga tog Vijeća je kontrola odluka o cijenama pitke vode na najnižoj troškovnoj razini, u skladu s navedenom Uredbom Vlade RH.

Cijene ovih i drugih javnih usluga, ne kontroliraju se s ciljem zaštite prava korisnika u uvjetima jednog isporučitelja komunalnih i drugih javnih usluga, unatoč tome što se odluke o cijenama javnih usluge iz područja komunalnih djelatnosti dostavljaju ministarstvu nadležnom za cijene.

Pritužbe građana odnosile su se na povećanje računa za pitku vodu zbog puknuća cijevi i neispravnih vodomjera. Unatoč činjenici da su građani pokretali sudske sporove zbog osporavanja tih računa i plaćali nesporne iznose na ime potrošene pitke vode, pozivom na opće uvjete poslovanja tvrtki za opskrbu pitke vode tim građanima je, protivno Zakonu o zaštiti potrošača, bila isključena voda i skinuti vodomjeri.

### **Cijene grijanje i postupak isključenja**

Pritužbe koje su se podnosile u svezi centralnog grijanja u stambenim zgradama odnosile su se na visinu i način utvrđivanja cijena, nemogućnost isključenja iz tog sustava bez suglasnosti stanara i ispostavljanje računa nakon isključenja iz sustava grijanja na ime tzv. angažirane snage.

U svezi pribavljanja suglasnosti stanara za isključenje grijanja kao i plaćanja na ime tzv. angažirane snage nakon isključenja, dovodi se u pitanje i povreda prava korisnika tih usluga kao potrošača prema Zakona o zaštiti potrošača, ali i prava vlasništva zbog ispostavljanja računa temeljem činjenice da cijevi za grijanje prolaze kroz stan, iako vlasnik to nije tražio niti je na to pristao. Sudska praksa je u tome različita, ali je nedvojbeno da će se nakon ulaska u Europsku uniju zbog primjene direktiva o zaštiti potrošača morati bitno mijenjati posebni zakoni i opći uvjeti o korištenju svih javnih usluga, uključujući i grijanje kao komunalnu javnu uslugu.

### **Ostale komunalne usluge**

Građani sve teže uspijevaju plaćati naknade na ime korištenja grobnog mjesta. Pučki je pravobranitelj upozoravao pojedine jedinice lokalne samouprave i Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja na poduzimanje potrebnih mjera, kako se ne bi dopustilo preseljenje posmrtnih ostataka u zajedničke grobnice, a što proizlazi iz odluka o grobljima pojedinih jedinica.

Pritužbe se odnose i na utvrđivanje dvojnih naknada za korištenje grobnih mjesta i to prema prebivalištu obveznika, jer građani koji nemaju prebivalište na području iste jedinice u kojoj se nalazi groblje, plaćaju višu naknadu od građana s prebivalištem na području iste jedinice.

Navedene odredbe ovih odluka ukazuju na sumnju u poštivanje ustavnog prava na jednakost pred zakonom, neovisno o činjenici da se održavanje groblja financira iz komunalne naknade koju ne

plaćaju građani s područja drugih jedinica i što su sredstva za ove potrebe nedostatna. Očito je da će se potrebna sredstva morati namiriti iz drugih izvora ili kroz povećanje ove naknade, umjesto dvojakih naknada po osnovi prebivališta. Iz tih razloga će pučki pravobranitelj i nadalje poduzimati radnje kako bi se u odlukama o grobljima otklonile takve odredbe.

Povodom pritužbi na povrede prava građana zbog nepoštivanja odluka o zabrani držanja domaćih životinja u naseljenom mjestu, pučki je pravobranitelj utvrdio da odlukama jedinica lokalne samouprave nije propisan postupak i uvjeti za provedbu eventualnog prisilnog izmještanja životinja, ako okolnosti i provedeni postupak to nalažu. Taj je postupak, bez izmjena odluka o uvjetima i zabrani domaćih životinja u naseljenim mjestima kao općih akata jedinica lokalne samouprave, vrlo otežan odnosno često i neprovediv, na što je i nadalje potrebno upozoravati tijela koja provode nadzor nad ovim općim aktima.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-07-08-872/12-2): M. P., iz Č., u svojoj je pritužbi ukazao na nepravilnosti u postupanju tvrtke "U.", ovlaštene za provjeru ispravnosti vodomjera i nadležne inspekcije Državnog zavoda za mjeriteljstvo. Zbog neispravnosti vodomjera pritužitelj i drugi mještani bezuspješno su poduzimali brojne radnje kako bi zaštitili svoja prava, a sve u cilju dokazivanja prekomjerne potrošnje vode koja im je naplaćivana, unatoč brojnim dokazima o sumnji na neispravnost vodomjera.

Prema navodima pritužbe, tvrtka "U." je nakon toga počela mijenjati vodomjere, čime su prema pritužitelju, uklonjeni dokazi na nezakoniti način. Pritužitelj se nakon toga kako dalje navodi bezuspješno obraćao inspektoru i njemu nadređenim službenim osobama u Državnom zavodu za mjeriteljstvo.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj presliku pritužbe dostavio na postupanje Državnom zavodu za mjeriteljstvo i zatražio dostavu izvješća o poduzetom. Državni je zavod, nakon provedenog neposrednog nadzora, utvrdio da su radnje baždarenja i izmjene vodomjera bile nepravilno poduzete, a slijedom toga je i očitavana potrošnja vode bila prekomjerna. O tome je pisanim putem obavijestio i pritužitelja koji je ujedno bio uključen u pojedine radnje nadzora.

**Ishod slučaja:** Slučaj je uspješno dovršen. Zbog velikih razlika u stvarnoj potrošnji pitke vode u odnosu na izmjerenu neispravnim vodomjerima u dužem razdoblju, a time i razlike u cijeni naplaćene pitke vode prema ispostavljenim računima, pučki pravobranitelj je uputio pritužitelja da

se pokuša (zajedno s drugim mještanima) naplatiti mirnim putem, a ako u tome ne uspiju tada to mogu učiniti sudskim putem.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-07-09-1621/11-6): J. J., iz S. B., obratio se pritužbom kojom je ukazao na bezuspješno poduzimanje mjera iz nadležnosti komunalnog redarstva, zbog toga što njihov susjed P. P. (neprekidno od 2008. godine) neovlašteno drži stado ovaca u naseljenom mjestu i neprimjerenim uvjetima. Pritužitelj je osim na brojne nepodnošljive uvjete u kojima s obitelji živi zbog susjedovog neovlaštenog držanja ovaca u naseljenom mjestu, ukazao i na moguće posljedice za zdravlje svoje supruge koja je teško oboljela, a prema simptomima bolesti liječnici sumnjaju da uzročnik navodno mogu biti ovce koje se nalaze u neposrednoj blizini.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj zatražio dostavu izvješća od Grada S. B., koji je naveo u odgovoru da su komunalni redari bezuspješno podnosili prekršajne prijave protiv P.P.-a. Unatoč tome što se ništa nije promijenilo, nisu poduzimane druge propisane mjere nadzora utvrđene Odlukom o držanju životinja na području Grada S. B.

Pučki je pravobranitelj zatražio, da se sukladno ovlastima nadležnog komunalnog redarstva i veterinarske inspekcije iz članka 15. Odluke o držanju životinja na području Grada S. B, provede nadzor nad provedbom te Odluke. Zatraženo je i poduzimanje propisanih mjera iz članka 16. iste Odluke, uključujući i zabranu nedopuštenog držanja životinja odnosno uporabe nastambe na način suprotan toj Odluci. U slučaju nepoštivanja mjera zabrane, zatraženo je i poduzimanje mjera organiziranog uklanjanja držanja životinja o trošku vlasnika.

Ujedno, zbog navoda pritužbe prema kojima P. P. maltretira cijelu obitelj pritužitelja (osobito djecu), što navodno policija do sada nije uspijevala spriječiti, već je po pozivu bila otjerana njegovom galamom i vrijeđanjem te zbog saznanja da imenovani uopće nije prijavljen na navedenoj adresi, zatraženo je postupanje Policijske uprave, kao i Odjelu veterinarske inspekcije, zbog poduzimanja mjera u okviru njihovih ovlasti.

Prema dostavljenim izvješćima veterinarski inspektor je označio životinje što do tada, unatoč propisanoj obvezi, nije bilo obavljeno. Upravni odjel Grada S. B je izvijestio da se zbog stvaranja pravnih i drugih pretpostavki za uklanjanje životinja, koje neovlašteno drži njihov vlasnik P. P mora provesti postupak izmjena i dopuna Odluke o držanju životinja na području Grada S. B.

**Ishod slučaja:** Slučaj je u tijeku, a Gradu S. B. je upućena požurnica. I nadalje će se tražiti usklađivanje Odluke o držanju domaćih životinja u naseljenom mjestu i njena provedba u smislu izmještanja domaćih životinja kada to zahtijeva provedeni postupak kao u ovom slučaju.

## **SOCIJALNA SKRB - OBITELJSKO - PRAVNA ZAŠTITA I SKRBNIŠTVO - RODILJNE I RODITELJSKE POTPORE**

### **Socijalna skrb**

Pučki pravobranitelj godinama u svojim izvješćima ukazuje da su iznosi socijalnih pomoći nedopustivo niski, posebice, pomoć za uzdržavanje (stalna pomoć), za samce te iznosi doplatka za pomoć i njegu. Vlada Republike Hrvatske povećala je osnovicu za socijalna davanja (od 2008. povećana s 400,00 kn na 500,00 kn), a tijekom 2011. povećala je osnovicu za samce sa 100% na 120% osnovice (za radno sposobnu osobu - samca iznosi 600,00 kn, a za radno nesposobnu osobu - samca navedeni iznos se povećava za 50% osnovice i iznosi 850,00 kn). Naizgled proizlazi da se udovoljilo primjedbama Odbora za socijalna prava Vijeća Europe na Prvo Izvješće o primjeni Europske socijalne povelje glede članka 13. ove Povelje.

Međutim, kad se uzmu u obzir ukupne socijalne i materijalne prilike kod samca koji nema vlastiti stan ili kuću, a ne ostvaruje mirovinu ili druge redovite prihode, situacija je i dalje vrlo ozbiljna. Očito je da se navedenim iznosom ne mogu osigurati najpotrebniji prehrambeni artikli, niti osnovne životne potrebe, sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi (NN, br. 33/12). U socijalno pravednoj državi, kao što nam jamči Ustav Republike Hrvatske, slabim, nemoćnima i drugim, zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad, nezbrinutim građanima država osigurava pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba. Navedenim iznosima pomoći ne može se osigurati ni preživljavanje, a kamoli dostojan život. Situacija je još teža kada se radi o dvoje starijih i nemoćnih osoba, koji žive u izrazito lošim materijalnim i socijalnim prilikama, budući da oni ostvaruju manje povećanje osnovice. Naime, dvije potpuno radno nesposobne osobe koje žive skupa i nemaju nikakvih prihoda, mogu ostvariti pomoć za uzdržavanje u visini 220% osnovice (svatko po 80% osnovice uvećane za 30 %), što iznosi ukupno 1.100,00 kn. Ovim iznosom oni ne mogu podmiriti osnovne životne potrebe koje im jamči Ustav RH i koje je definirao Zakon o socijalnoj skrbi.



Stoga je pučki pravobranitelj u svojim redovnim godišnjim izvješćima, napominjao, a u prošlogodišnjem izvješću istaknuo kao preporuku, potrebu uvođenja državne potpore starijim osobama, tzv. socijalne mirovine, o čemu postoji mjera u Zajedničkom memorandumu o socijalnom uključivanju (u nastavku: JIM), kojeg su 2007. potpisali Vlada RH i Europska komisija. Naime, ova mjera se odgađa od 2008., a u Strategiji razvoja sustava socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj od 2011. do 2016., koju je donijela bivša Vlada RH, stoji da će se ova mjera provesti 2013. godine.

Napominje se da je i Europska komisija, Opća uprava za zapošljavanje, socijalne poslove i inkluziju, u Evaluaciji i preporukama vezanim za Izvješće o provedbi JIM-a u razdoblju od siječnja do prosinca 2010. zatražila od Vlade RH objašnjenje o razlozima odgode ove mjere. Stoga je Vlada RH u Izvješću o provedbi mjera JIM-a u 2011. godini (Zaključak Vlade RH od rujna 2012. godine), navela da je, Zakonom o socijalnoj skrbi iz 2011. godine, povećan iznos pomoći za uzdržavanje za starije samce, pa bi se uvođenjem socijalne mirovine (15% više od pomoći za uzdržavanje za starije osobe, što bi iznosilo 1.127,00 kn), pojavio problem jer bi socijalna mirovina bila ista ili viša od najniže mirovine koju ostvaruje umirovljenik s minimalnim radnim stažom, što bi destimuliralo zaposlene da ostvare radni staž.

Međutim, upitno je navedeno obrazloženje, obzirom da je bilo planirano državnu potporu za starije osobe uvesti kao novo pravo u socijalnoj skrbi za koju bi se propisao prihodovni i imovinski cenzus. U tom slučaju ostvarena mirovina je sigurnije primanje, nego socijalna pomoć koja stalno podliježe promjenama. Očito je problem u financijskim sredstvima, koja su trebala biti planirana u trogodišnjem državnom proračunu, budući da se Strategijom planiralo uvođenje ove državne potpore u 2013., neovisno o tome što je prethodno povećan iznos pomoći za uzdržavanje za samca, sukladno preporukama Odbora za socijalna prava Vijeća Europe.

Svjesni složene gospodarske situacije, ipak smatramo da valja preispitati jesu li socijalne pomoći dobro ciljane i da li dolaze do onih kojima su najpotrebnije. Nažalost, reforma sustava socijalne skrbi, koja traje još od 2006. godine, do sada nije dala značajnije rezultate, posebice u odnosu na poboljšanje kvalitete života socijalno ugroženih osoba, a niti se mjerama socijalne politike bitno preveniralo siromaštvo. Naprotiv, jaz između bogatih i siromašnih se produbio, iako je Ministarstvo socijalne politike i mladih, u svojem Strateškom planu za 2012. do 2014. godine, odredilo da će povećati djelotvornost sustava socijalnih pomoći i naknada i tako smanjiti stopu rizika od siromaštva. U 2012. trebalo je doseći plus / minus 3% EU prosjeka (prema procjeni Eurostata, stopa rizika od siromaštva za EU-27 2011. godine, iznosila je 16,5%). Međutim, stopa rizika od siromaštva u Republici Hrvatskoj, prema podacima Državnog zavoda za statistiku, u 2011. godini

povećala se na 21,1%, dok je u 2010. iznosila 20,6%. Tako je prag rizika od siromaštva za samca koji ima mjesečne prihode 2.020,00 kn (*pomoć za uzdržavanje za radno sposobnog korisnika iznosi 600,00 kn, a za radno nesposobnog 850,00 kn*), a prag rizika od siromaštva za četveročlanu obitelj (2 odrasle osobe i 2 mlt. djece) koja ima mjesečni prihod 4.242,00 kn (*pomoć za uzdržavanje iznosi 1.600,00 do 1.800,00 kn ovisno o dobi djece*). Hrvatska je u posljednje tri godine došla na peto mjesto siromaštva među europskim državama.

Iako se prigovara da je velik udjel državnih izdataka za socijalnu zaštitu u bruto domaćem proizvodu (u nastavku: BDP), u taj pojam se često uključuju mirovine, prava branitelja iz Domovinskog rata, civilnih žrtvi rata i poraća, doplaci za djecu, roditeljne i roditeljske potpore i druge pronatalitetne subvencije, na koje se zapravo i odnosi veći dio tog udjela, dok na same pomoći i naknade u socijalnoj skrbi u 2011. godini, udjel u BDP iznosio je samo 0,52%, a uz bruto plaće i druga primanja zaposlenika, materijalne troškove državnih domova socijalne skrbi i izdaci za investicijsko održavanje udjel je ukupno iznosio 0,81%, što je u odnosu na 2009. čak i manje (u 2009. udjel u BDP je bio 0,9%) – prema podacima Ministarstva socijalne politike i mladih i Državnog zavoda za statistiku.

Stoga je pučki pravobranitelj, zajedno s posebnim pravobraniteljicama, povodom Dana ljudskih prava, pozvao Vladu RH na preispitivanje zakona i politika te njihove i prilagodbe teškom socijalnom stanju te na jačanje pomoći i potpore najugroženijima, istaknuvši da se niti u vremenu teške krize ne smije ići ispod minimuma standarda ustavnih i ljudskih prava i socijalne pravde.

Također je ukazano na potrebu jačeg razvoja odgovarajućih usluga palijativne skrbi i potrebu jačanja izvaninstitucionalnog oblika skrbi za starije i nemoćne osobe te potrebu stvaranja preduvjeta za što lakše aktivno uključivanje starijih osoba u društveni život (različiti oblici volontiranja, besplatno obrazovanje i sl.).

S obzirom da je 2012. bila Europska godina aktivnog starenja i međugeneracijske solidarnosti, stječe se dojam da u Republici Hrvatskoj, osim poduzimanja određenih aktivnosti u cilju jačanja svijesti o doprinosu starijih osoba društvu i potrebi jačanja solidarnosti između generacija te održavanja projekata tzv. dnevnih boravka za starije osobe, nisu poduzete konkretne mjere i aktivnosti radi osiguranja boljih mogućnosti za aktivno starenje i kvalitetniji život starijih osoba. Naprotiv, novim Zakonom o socijalnoj skrbi brisana je cijela glava o međugeneracijskoj solidarnosti, o tome nije donesen poseban propis, dok su programi besplatnih dnevnih boravaka i drugih izvaninstitucionalnih oblika skrbi o starijim osobama ostavljeni slobodi ugovaranja između države i

jedinica lokalne samouprave (u nastavku: JLS), odnosno financiranju putem projekata, a ne sustavnom uređenju i zakonskim rješenjima.

U Strategiji se navodi da su neovisni stručnjaci proveli vanjsku evaluaciju Programa međugeneracijske solidarnosti, a njihovi su zaključci ukazali kako ovi programi utječu na razvitak lokalnih resursa, uvođenje europskih standarda koji poštuju ljudska prava svakog pojedinca (socijalna uključenost i dr.), promiču fleksibilni model pružanja socijalnih usluga te uključuju sve kapacitete u lokalnoj zajednici, što uvodi praksu odgovornog upravljanja resursima i podiže razinu građanske odgovornosti za kvalitetu života u zajednici. U izvješću o provedbi mjera JIM-a u 2011. od rujna 2012., stoji da je tijekom 2011. sklopljen 91 ugovor o pružanju usluga međugeneracijske solidarnosti, od kojih se 58 odnosilo na usluge pomoći u kući, a 33 na usluge dnevnog boravka i pomoć u kući. Usluge oba programa su pružane za 15. 550 korisnika starije dobi.

S obzirom na uspješnost ovih programa, valjalo bi kroz zakonski okvir omogućiti svim starijim građanima jednak pristup ovim uslugama na cijelom području Republike Hrvatske. U protivnom, će jedan dio starijih građana i nadalje ostvarivati besplatne usluge pomoći u kući temeljem projektnih aktivnosti, a u drugim sredinama, gdje tih aktivnosti nema, građani će morati plaćati socijalne usluge centrima za pomoć i njegu ili drugim subjektima koji pružaju ove usluge, sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi.

Nadalje, pučki pravobranitelj više puta je upozoravao o teškom socijalnom statusu beskućnika, budući da je njihova skrb (prihvatilišta i pučke kuhinje) prepuštena fiskalnim mogućnostima županija i JLS, bez mogućnosti novčanih transfera s državne razine. I ove smo godine ponovno upozorili nadležna državna tijela te županije i velike gradove na probleme beskućnika, posebice na poteškoće oko reguliranja njihova prebivališta, zbog čega ne mogu ostvariti zdravstvenu zaštitu i prava iz socijalne skrbi. Starijim i bolesnim beskućnicima sustav socijalne skrbi trebao bi osigurati primjerenu skrb izvan prihvatilišta, a radno sposobnim, koji zbog statusa beskućnika spadaju u teže zapošljivu skupinu, uz suradnju sa centrima za socijalnu skrb, udrugama i službama za zapošljavanje, omogućiti zaposlenje i time im osigurati dostojanstven život.

U odnosu na prijašnje godine, u porastu su pritužbe koje se odnose na socijalno stanovanje. Pritužitelji uglavnom nemaju riješeno stambeno pitanje, i žive u iznimno teškim socijalno-zdravstvenim prilikama. To su pretežno višečlane obitelji koje imaju veći broj djece, a žive bez ikakvih sanitarnih i drugih uvjeta za stanovanje.

Iako pučki pravobranitelj dulje vrijeme upozorava da je trebalo donijeti Strategiju socijalnog stanovanja (u izradi je još od 2008.), kao razlog neizvršene mjere iz JIM-a, Vlada RH navodi da je

još u tijeku analitičko izvješće vezano uz "Procjenu stambenih potreba u RH", ali i zbog smanjenja proračunskih sredstava, kako na razini države, tako i na razini JLS nužnih za implementaciju Strategije. Pitanje je jesu li se mogla smanjiti proračunska sredstva u drugim resorima i putem fonda izravnanja ili drugog financijskog instrumenta osigurati sredstva siromašnim JLS za ovu namjenu. Stoga JLS i nadalje ne osiguravaju nužni (hitni) smještaj u tzv. socijalnim stanovima, pa beskućnici ostaju u prihvatilištima dugi niz godina i socijalno su isključeni, a siromašne obitelji se deložiraju i postaju beskućnici. Sve češće su situacije da, tijekom deložacija siromašnih obitelji, dolazi do bolnog razdvajanja djece od roditelja, iako je preporuka Odbora za prava djeteta UN-a (1996.) da ekonomski razlozi, odnosno siromaštvo ne bi smjeli biti razlog izdvajanja djece iz obitelji. Zbog toga je novim Zakonom o socijalnoj skrbi propisana obveza županija i JLS, financiranje privremenog smještaja u kriznim situacijama. Međutim, JLS nemaju raspoložive stambene jedinice za ove potrebe, a uz to nije razvijen primjeren sustav stambenih subvencija i pomoći za troškove stanovanja, niti se JLS kontroliraju u provođenju svojih zakonskih obveza.

Pučki pravobranitelj već niz godina upozorava da se pomoć za podmirenje troškova stanovanja ne provodi sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi i da odluke o socijalnoj skrbi, koje donose predstavnička tijela JLS, nisu uvijek sukladne Zakonu. Usprkos tome, Ministarstvo socijalne politike i mladih uopće ne provodi nadzor nad njima, niti koristi ovlasti radi usklađivanja tih odluka sa zakonom. U prilog tome, govori podatak Ministarstva socijalne politike i mladih u Godišnjem statističkom izvješću o korisnicima i pomoćima u socijalnoj skrbi u 2011. godini, da je od ukupnog lokalnog izdataka (iz proračuna JLS), ukupno za socijalnu skrb/socijalni program utrošeno cca. 2,7 milijardi kn, a od toga samo 98 milijuna kn za pomoć u podmirenju troškova stanovanja, i to za 32.334 obitelji i samaca. Nema podataka što zapravo podrazumijeva "socijalna skrb/socijalni program", koji nije zakonska obveza JLS, nego mogućnost koja ovisi o proračunu JLS, dok je zakonska obveza osigurati financijska sredstva za pravo na pomoć za podmirenje troškova stanovanja za sve građane koji žive na njezinom području, ako ispunjavaju zakonske uvjete za ostvarivanje ovoga prava.

S obzirom da su veoma slični uvjeti za ostvarivanje pomoći za podmirenje troškova stanovanja kao i za pomoć za uzdržavanje (sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi čak su i blaži uvjeti za ostvarivanje pomoći za podmirenje troškova stanovanja), trebao bi biti sličan broj korisnika kao i pomoći za uzdržavanje (u 2011. evidentirano 46.189 samaca i obitelji korisnika za pomoći za uzdržavanje, a 32.334 obitelji i samaca korisnika pomoći za podmirenje troškova stanovanja). Međutim, prema podacima Ministarstva socijalne politike i mladih iz Mjesečnog statističkog izvješća za studeni 2012. godine, proizlazi da je bilo samo 18.217 korisnika pomoći za podmirenje troškova stanovanja,

koja se korisnicima treba isplaćivati svaki mjesec, a ne jednokratno, pa i njihov broj ne trebao znatno oscilirati. Istovremeno, broj korisnika pomoći za uzdržavanje (samci i obitelji) je povećan (47.941), ali nema podataka iz kojih bi bili razvidni razlozi povećanja, iako se niz godina upozorava na ove nelogičnosti. Razlog može biti nepravilna primjena Zakona o socijalnoj skrbi ili okolnost da obitelji ili samci nemaju valjani dokaz da su podstanari, jer ih stanodavci ne prijavljuju. Međutim, ukoliko bi se provodili kontinuirani nadzori i poduzimale konkretne ovlasti radi otklanjanja nepravilnosti, vjerojatno bi se omogućilo ostvarivanje ove pomoći većem broju korisnika socijalne skrbi i olakšao njihov težak položaj.

Prijedlozi su stručnjaka, da bi ovaj oblik pomoći valjalo prenijeti na državnu razinu, tj. osigurati sredstva u državnom proračunu i tako omogućiti građanima pod jednakim uvjetima ostvarivanje subvencija troškova stanovanja ili, kao što već navedeno, omogućiti državne transfere siromašnim JLS.

Pritužbe građana odnose se i na dugotrajnost rješavanja predmeta (posebice u žalbenom postupku) ili na drugu povredu postupovnih odredbi Zakona o socijalnoj skrbi i Zakona o općem upravnom postupku.

Na požurnice pučkog pravobranitelja, Ministarstvo socijalne politike mladih odgovara da nije u mogućnosti u potpunosti poštivati rokove zbog nedostatnog broja službenika koji rješavaju o žalbama. Stoga pučki pravobranitelj upozorava na potrebu bolje organizacije i ustroja službi. Dugotrajnost rješavanja drugostupanjskih predmeta, u nekim slučajevima preko godinu dana (zakonski je rok 60 dana), je očita povreda ljudskih, zakonskih i ustavnih prava građana, a težina ove povrede je tim veća što se uglavnom radi o najranjivijim skupinama građana (siromašni, obitelji s više djece i osobe s invaliditetom).

Suradnja pučkog pravobranitelja i centara za socijalnu skrb tijekom 2012. godine bila je dobra; očitovanja se dostavljaju u pravilu u roku, a prema preporukama poduzimaju konkretne mjere.

Prilikom izrade Zakona o socijalnoj skrbi iz 2011. godine, tijekom javne rasprave, ukazana je potreba funkcionalne i fiskalne decentralizacije sustava socijalne skrbi, uz prethodnu usku suradnju s predstavnicima županija i JLS. Međutim, decentralizacija je odgođena i određena Strategijom i to za bivše zavode za socijalnu skrb (ponovno centre za socijalnu skrb) od 2012. do 2014., a za domove socijalne skrbi od 2013. do 2016. godine. Zbog loše organizacije ustroja zavoda i smanjenja broja centara za socijalnu skrb na lokalnoj razini, tijekom 2012. godine, pristupilo se promjeni ustroja (zavodi za socijalnu skrb su ukinuti i ponovno su ustrojeni centri za socijalnu skrb), zbog

čega su utrošena ionako nedostatna sredstva u sustavu socijalne skrbi, dok osnivačka prava i pretežitu obvezu njihova financiranja i dalje ima Republika Hrvatska.

Europska komisija u svojim preporukama na Izvješće o provedbi mjera JIM-a u Republici Hrvatskoj navodi da su glavne brige i izazovi JIM-a procesi decentralizacije i deinstitucionalizacije i da implementacija novoga Zakona o socijalnoj skrbi treba biti koordinirana s tekućim aktivnostima u općinama, gradovima i županijama.

Nažalost, nakon desetak godina provođenja reformi u sustavu socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj je i nadalje zanemariv pomak deinstitucionalizacije, posebice osoba s mentalnim (psihičkim) oštećenjima. Republika Hrvatska je prihvatila preporuku nakon predstavljenog Nacionalnog izvješća po UPR proceduri u Ženevi da će primijeniti snažnije utemeljen pristup na ljudskim pravima i životu u zajednici kada je riječ o institucionalizaciji mentalno bolesnih osoba, no zanemariv je broj ovih osoba koji žive u lokalnoj zajednici uz potpunu ili djelomičnu podršku (organizirano stanovanje ili sl.). Prema podacima Ministarstva socijalne politike i mladih iz Godišnjeg statističkog izvješća o korisnicima i pomoćima u socijalnoj skrbi u 2011. godini, evidentirano je 260 korisnika organiziranog stanovanja, što pokazuje trend porasta u odnosu na prethodne godine, ali prema drugim izvorima imamo saznanje da su to pretežito osobe s intelektualnim teškoćama. Naprotiv, u domovima socijalne skrbi (državnim, nedržavnim i drugim pravnim osobama) na smještaju je 4.168 odraslih osoba s mentalnim oštećenjem, u obiteljskom domu (do 20 korisnika) smješteno je 451 ovih osoba, dok je u udomiteljskoj obitelji smješteno ukupno 3.367 odraslih osoba (nema podataka koliko ih je s mentalnim oštećenjem). Deinstitucionalizirani korisnici trebali bi se smještavati u udomiteljske obitelji koje su specijalizirane za pružanje skrbi osoba s mentalnim oštećenjem. U jednom slučaju, pritužitelju koji je cijeli svoj život živio u većem gradu, nije osigurana skrb u sredini u kojoj je živio, ili barem sličnoj, nego je smješten u udomiteljsku obitelj u ruralnoj sredini. S obzirom da je štíćenik centra za socijalnu skrb i da ima dostatna financijska sredstva i imovinu, ovakva je praksa upitna.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-14-03-1424/11): Z.K., iz Č., pritužila se pučkom pravobranitelju navodeći da je podnijela zahtjev za priznavanje pomoći za stanovanje gradu Č., jer je korisnica pomoći za uzdržavanje u visini 750,00 kn. Upravni odjel za društvene djelatnosti grada, donio je rješenje o podmirenju troškova stanovanja, 28. srpnja 2011. godine. Pritužiteljica je podnijela prigovor Upravi za socijalnu skrb, Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi (u nastavku: Uprava), ukazujući na

nepravilnosti u postupanju, zbog čega su joj uskraćeni pripadajući iznosi pomoći za stanovanje, kontinuirano tijekom 2010. i 2011., sukladno starom i novom Zakonu o socijalnoj skrbi.

Uprava je prigovor pritužiteljice ustupila na nadležno postupanje Upravnom odjelu za društvene djelatnosti grada Č.

**Poduzete radnje:** Pučki pravobranitelj upozorio je Upravu da je u ovom slučaju valjalo provesti nadzor, sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi, s obzirom da rješenje grada Č. nije doneseno u skladu s odredbama ovoga Zakona, Zakona o općem upravnom postupku i Uredbom o uredskom poslovanju. Napomenuto je da je povodom drugih pritužbi Upravi već ukazano da je odgovorno tijelo za kontinuirano provođenje upravnog, inspekcijskog i stručnog nadzora sukladno odredbama Zakona o socijalnoj skrbi i da će u protivnom JLS nastaviti nepravilno i nejednako postupati u području ostvarivanja prava na pomoć za stanovanje, posebice glede odobravanja pomoći za ogrjev, koja je socijalno isključenim i siromašnim građanima prijeko potrebna pomoć, posebice pred nastupajuću zimu. Uprava nije dostavila nikakav pisani odgovor.

Upravna inspekcija Ministarstva uprave uputila je upozorenje gradu Č. i poziv da preispita zakonitost ovoga i drugih akata, a predmetno rješenje poništi i donese novo zakonito rješenje.

Grad Č. donio je novo rješenje (20. prosinca 2011.) kojim je poništeno nezakonito rješenje od 28. 7. 2011. godine i pritužiteljici je priznato pravo na pomoć za stanovanje u ukupnom iznosu od 1.531,94 kn te je određeno da pravo ostvaruje od 1. srpnja 2011. do 31. prosinca 2011. Iako je i novo rješenje nezakonito te dostavljeno Upravi, ni ovaj put Uprava nije poduzela radnje kao nadzorno tijelo u cilju otklanjanja nepravilnosti.

Pučki je pravobranitelj ponovno upozorio da je i novo rješenje nezakonito i nepravilno, odnosno da pravo na pomoć za stanovanje valja priznati mjesečno, u polovici iznosa pomoći za uzdržavanje. S obzirom da je pritužiteljici priznata pomoć za stanovanje, uz mjesečni iznos, valjalo je jednokratno odobriti i pomoć za ogrjev, jer se ona grije na drva. Dakle, u pripadajući iznos pomoći za stanovanje nije trebalo uračunati i iznos za ogrjev, jer se ovaj vid pomoći odobrava jednokratno iz proračuna županije, uz priznatu pomoć za stanovanje. Napomenuto je da se pravo na podmirenje troškova stanovanja ne priznaje u ograničenom trajanju, za drugo polugodište godine, nego neograničeno, sve dok pritužiteljica ispunjava propisane uvjete za ostvarivanje ovoga prava.

Pučki pravobranitelj, po treći put, upozorio je Upravu da su dužni provesti nadzor i poduzeti mjere iz svoje nadležnosti. Potom je obavijestio pritužiteljicu o poduzetim radnjama i upoznao o mogućnosti da izjavi žalbu protiv nezakonitog rješenja. Budući da je žalba dostavljena pučkom

pravobranitelju, ista je proslijeđena nadležnoj županiji na rješavanje, s pozivom da se riješi u propisanom roku.

Nadležno tijelo dostavilo je pučkom pravobranitelju primjerak drugostupanjskog rješenja od 16. siječnja 2012. godine, kojim je poništeno rješenje grada Č. od 20.12.2011. i predmet je dostavljen prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak. Kako u ponovljenom postupku u propisanom roku nije doneseno rješenje, pučki je pravobranitelj uputio upozorenje gradu Č.

**Ishod slučaja:** Pritužiteljica nas je obavijestila da je primila novo, pravilno rješenje grada Č.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-14-03-1716/11): S.B., iz grada S.B. pritužio se pučkom pravobranitelju jer mu nije priznato pravo na podmirenje troškova stanovanja i pomoć za ogrjev. Navodi da je hrvatski branitelj, ali je radi ostvarivanja statusa HRVI iz Domovinskog rata morao pokrenuti upravni spor koji je još u tijeku. Živi sa suprugom i četvero djece. Od prihoda ostvaruju 1.070,00 kn opskrbbine i oko 900,00 kn socijalne pomoći.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj zatražio od grada S.B. očitovanje, preslike akata (zahtjev, rješenje i dr. što se odnosi na ovaj slučaj), kao i Odluku o socijalnoj skrbi, ili drugi opći akt ako ga je donijelo predstavničko tijelo Grada, sukladno odredbama Zakona o socijalnoj skrbi. Upućena je i požurnica, jer očitovanje nije dostavljeno nakon proteka roka. Iz dostavljenog očitovanja razvidno je da obitelj S.B. ostvaruje sva pripadajuća prava iz područja socijalne skrbi, a nadležni odjel grada S.B. priznao je pravo na pomoć za stanovanje u iznosu 1.100,00 kn (polu iznosa pomoći za uzdržavanje). Također im je priznata pomoć za ogrjev u jednokratnom iznosu od 950,00 kn.

Međutim, uvidom u dostavljenu Odluku o socijalnoj skrbi grada S.B., uočeno je da članci 25. do 33. Odluke nisu usklađeni s tada važećim Zakonom o socijalnoj skrbi (NN, br. 57/11), iako je Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi dostavilo uputu svim županijama i JLS o dužnosti usklađivanja ovih odluka s navedenim Zakonom. Pučki je pravobranitelj dostavio navedenu Odluku ovom Ministarstvu, kao nadležnom tijelu za provođenje nadzora, u smislu članka 226. stavka 1. podstavka 3. Zakona o socijalnoj skrbi te sukladno članku 78. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i članka 65. Zakona o sustavu državne uprave samouprave, radi poduzimanja radnje i mjere u okviru svoje nadležnosti, s napomenom da je slična preporuka dostavljena i glede Odluke Gradskog vijeća Grada V. O tome je obaviješteno i Ministarstvo uprave. Nažalost, ni ovaj put Ministarstvo socijalne politike i mladih nije provelo nadzor, niti je, nakon požurnice, pisanim putem obavijestilo pučkog pravobranitelja o razlozima nepostupanja.



**Ishod slučaja:** Grad S.B. obavijestio je pučkog pravobranitelja da je uskladio Odluku sa Zakonom o socijalnoj skrbi i dostavio njezinu presliku. U međuvremenu, kao i u drugim slučajevima, Upravna inspekcija zatražila je izvješće od Grada te ukazala da Ministarstvo socijalne politike i mladih ima mogućnost obustaviti od primjene opći akt koji nije usklađen sa zakonom. Slučaj je uspješno okončan uz dobru suradnju s Ministarstvom uprave i uz ogluhu Ministarstva socijalne politike i mladih.

**(3) Opis slučaja** (P.P.-14-02-1130/12): Pučkom pravobranitelja pritužio se J. F. iz O., navodeći da je teško bolesna osoba, ovisan o pomoći supruge u svakodnevnim aktivnostima, otac četvoro djece. Obitelj živi od njegove niske mirovine i pomoći za uzdržavanje. Centar za socijalnu skrb V. ovu pomoć je priznao tijekom 2011., u iznosu 550 % osnovice za ostvarivanje prava po osnovi socijalne skrbi (nominalno iznosi 2.750,00 kn), umanjeno za iznos prosječnog mjesečnog prihoda po osnovi pritužiteljeve mirovine (1.863,98 kn), pa je priznati iznos pomoći ove šesteročlane obitelji nominalno iznosio 886,02 kn mjesečno. Kako je obitelj, u jednom razdoblju tijekom ostvarivanja pomoći za uzdržavanje, ostvarila prihod po osnovi zaostalih iznosa razlike u mirovini, Centar za socijalnu skrb V. obustavio im je isplatu pomoći od kolovoza 2011, iako je pritužitelj izjavio žalbu koja je trebala odgoditi pravne učinke rješenja o prestanku prava, dok se stranci ne dostavi rješenje. Kako drugostupanjsko rješenje Ministarstva socijalne politike i mladih nije doneseno i dostavljeno pritužitelju u propisanom roku od 60 dana od dana predaje žalbe, pritužio se pučkom pravobranitelju zbog dugotrajnosti postupanja.

**Poduzete mjere:** Tijekom ispitnog postupka pribavljena je od Centra za socijalnu skrb V. informacija da je žalba predana u kolovozu 2011. i Centar je tijekom istog mjeseca žalbu s prvostupanjskim predmetom proslijedio Ministarstvu socijalne politike i mladih. Stoga je od Ministarstva zatraženo očitovanje o stanju predmeta, uz navođenje razloga o dugotrajnosti rješavanja jer je više od godine dana prošlo od kada je predana žalba, a žalitelj nije zaprimio drugostupanjsko rješenje niti je obaviješten o stanju predmeta, iako mu je obustavljena isplata pomoći. Ujedno je preporučeno da se razmotri pravilnost obustave isplate pomoći jer se isplata pomoći mogla obustaviti tek nakon dostave drugostupanjskog rješenja pritužitelju.

**Ishod slučaja:** Ministarstvo je donijelo drugostupanjsko rješenje 15. listopada 2012. kojim je odbijena žalba (Centar za socijalnu skrb V. zaprimio ga je tek 15. studenog 2011., a potom ga dostavio pritužitelju, sukladno Zakonu o općem upravnom postupku). Također je odgovoreno da je rješenje doneseno izvan propisanog roka zbog objektivne okolnosti (nedovoljni broj rješavatelja na drugostupanjskom postupku). Međutim, pritužitelj je prema danom mišljenju u obrazloženju

drugostupanjskog rješenja trebao ponovno ostvarivati pomoć za uzdržavanje od srpnja 2012., ali zbog dugotrajnosti postupanja Ministarstva isto mu nije bilo omogućeno. Centar za socijalnu skrb V. priznao mu je pomoć za uzdržavanje novim rješenjem od siječnju 2013., ali da ne bi bio oštećen, pomoć mu je priznata od 1. srpnja 2012.

### **Preporuke:**

16. Preporučuje se Ministarstvu socijalne politike i mladih da provede analizu rada službe nadležne za inspekcijski i upravni nadzor te poduzme mjere koje bi dovele do veće učinkovitosti, posebice u provođenju nadzora nad radom i općim aktima JLS u području socijalne skrbi. Također se preporučuje da se osiguraju kadrovski i drugi uvjeti koji bi omogućili rješavanje žalbi u zakonskom roku.
17. Preporučuje se Vladi Republike Hrvatske da donese Strategiju socijalnog stanovanja i i Zakon o socijalnom stanovanju kojim bi se razvio sustav socijalnog stanovanja i omogućio jednak pristup pravima, odnosno ublažile regionalne nejednakosti.
18. Preporučuje se Ministarstvu socijalne politike i mladih da jače potiče rad prihvatilišta ili skloništa za beskućnike u velikim gradovima zbog kvalitetnijeg privremenog prihvata beskućnika te osigura preduvjete za njihovo brže socijalno uključivanje u lokalnoj zajednici u kojoj žive.
19. Preporučuje se Ministarstvu socijalne politike i mladih da stvori preduvjete radi uvođenja novog instituta "državne potpore starijim osobama bez mirovine", tzv. socijalnu mirovinu.
20. Preporučuje se Ministarstvu socijalne politike i mladih da ubrza deinstitutionalizaciju, posebice osoba s mentalnim oštećenjem, uz prethodno osiguranje kvalitetne mreže usluga i podrške u lokalnoj zajednici koje bi im osigurale ravnopravan život u zajednici.

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

Iz zaprimljenih pritužbi tijekom 2012. godine, razvidno je da je, nakon prenesenih ovlasti sa centara za socijalnu skrb na područne službe Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (u nastavku: HZZO) i nadalje prisutan problem što žalbe ne odgađaju pravne učinke rješenja o prestanku prava na dopust ili rad s polovicom punog radnog vremena roditelja zbog njege djeteta s težim smetnjama u razvoju, dok se stranci ne dostavi rješenje o žalbi. Naime, roditelji moraju početi raditi,

primjerice, puno radno vrijeme, odmah po primitku prvostupanjskog rješenja, iako Pravilnik o uvjetima i postupku za stjecanje prava zaposlenog roditelja ili samozaposlenog roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju na dopust ili na rad s polovicom punog radnog vremena radi njege djeteta (NN, br. 18/09; u nastavku: Pravilnik) nisu usklađeni s Zakonom o roditeljnim i roditeljskim potporama (NN, br. 85/08, 110/08 i 34/11; u nastavku: Zakon).

Također su prigovori roditelja da se nalazi i mišljenja Liječničkog povjerenstva u sustavu zdravstva u bitnome razlikuju od nalaza i mišljenja tijela vještačenja u sustavu socijalne skrbi, iako se radi o istom djetetu s težim oštećenjem zdravlja. Stoga u određenim slučajevima roditelj ne može ostvariti pravo na rad s polovicom punog radnog vremena zbog njege djeteta s težim smetnjama u razvoju, jer djetetu nije utvrđena težina oštećenja zdravlja od strane Liječničkog povjerenstva, dok istovremeno ostvaruje pravo na tzv. uvećani doplatak za djecu, jer je tijelo vještačenja u sustavu socijalne skrbi utvrdilo da isto dijete ima teže oštećenje zdravlja. Liječnička povjerenstva u sustavu obveznog zdravstvenog osiguranja nemaju multidisciplinarni pristup vještačenja kao što imaju tijela vještačenja u sustavu socijalne skrbi (uz liječnika i socijalnog radnika traži se mišljenje rehabilitatora, psihologa i drugih stručnjaka). Stoga, dok se ne ustroji jedinstveno tijelo vještačenja koje će vještačiti po socijalnom modelu, a ne po medicinskom modelu koji se sada primjenjuje, bilo bi opravdano da se djeca s težim oštećenjem zdravlja vještače u sustavu socijalne skrbi i kada se radi o priznavanju roditeljskih potpora.

Primijećeno je da roditelji imaju problema glede ostvarivanja prava na jednokratnu novčanu pomoć za novorođeno dijete sukladno odlukama JLS. Iako su općim aktima propisani uvjeti i mjerila za priznavanje ovoga prava, neke JLS ne priznaju ovo pravo donošenjem upravnog akta, nego zaključka, a o prestanku prava ne donose rješenja nego pisane obavijesti stranci. Ovakvim nezakonitim postupanjem onemogućava se roditeljima korištenje pravnih lijekova.

Pučki pravobranitelj upozorio je JLS da su dužni postupati sukladno člancima 76. do 77.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, odnosno da upravna tijela JLS upravnim aktom rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba, koja su propisana općim aktom njihovog predstavničkog tijela.

### **Primjer:**

**Opis slučaja** (P.P.-14-04-1229/11): O.F., iz D.R., pritužila se pučkom pravobranitelju, nezadovoljna što se u rješenjima o prestanku prava na rad s polovicom punog radnog vremena zbog njege djeteta s težim smetnjama u razvoju, stavlja klauzula "da žalba ne odgađa izvršenje rješenja" (u tom slučaju odmah se obustavlja isplata naknade, odnosno žalbeni postupak nema odgodni učinak), dok se u rješenjima kojima se priznaje pravo na dopust, u izreci rješenja stavlja sporna klauzula "da se pravo priznaje s danom s kojim rješenje postaje konačno u upravnom postupku" (jer se odgađa isplata naknade).

**Poduzete radnje:** Pučki je pravobranitelj preporučio, još tijekom 2011. godine, Ministarstvu obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti da postupi u skladno Zakonu o roditeljnim i roditeljskim potporama da HZZO-u uputi preporuku o postupanju u ovom i sličnim predmetima, te da se usklade članci 7. i 10. Pravilnika s odredbama čl. 45. st. 3. Zakona, da žalba ne odgađa izvršenje rješenja. Naime, Pravilnikom je propisano da se navedena prava stječu s danom konačnosti rješenja, odnosno da se rješenja kojima se utvrđuje prestanak ovih prava, nakon stavljanja potvrde konačnosti, dostavljaju poslodavcu zaposlenog roditelja.

Pučki pravobranitelj istaknuo je u preporuci od 3. travnja 2012., da iako novi Zakon o općem upravnom postupku ne poznaje pojam konačnosti rješenja (s obzirom da se HZZO poziva u svojem odgovoru na ovu promjenu), da je intencija donositelja Pravilnika bila da se poslodavcu dostavi konačno rješenje o prestanku prava (sada po Zakonu o općem upravnom postupku, izvršno rješenje). U slučajevima kada roditelji izjave žalbe protiv rješenja o prestanku navedenih prava, ovo rješenje trebalo bi biti izvršno tek kad se donese i dostavi drugostupanjsko rješenje. U protivnom, u situacijama kada se žalba uvaži i poništi prvostupanjsko rješenje o prestanku navedenih prava, štetne posljedice tog rješenja ne bi se mogle otkloniti, a time bi roditelji bili oštećeni.

Stoga je dopisom ponovno preporučeno da se Pravilnik žurno uskladi s odredbama Zakona o općem upravnom postupku, na način da se propiše pravilo "da žalba odgađa izvršenje rješenja", a kod sljedećih izmjena i dopuna Zakona o roditeljnim i roditeljskim potporama predloženo je da se u članak 45. ugradi takva ili slična odredba.

Budući da nije odgovoreno, pučki je pravobranitelj dostavio je Ministarstvu socijalne politike i mladih požurnicu i upozorenje, a tijekom javne rasprave o Nacrtu prijedloga Zakona izmjenama i dopunama Zakona o roditeljnim i roditeljskim potporama ponovio svoje mišljenje i preporuke. Uz to, predloženo je da se u ovom Zakonu propiše da se djeca s teškoćama u razvoju vještače po propisima socijalne skrbi, a ne po propisima obveznog zdravstvenog osiguranja.

**Ishod slučaja:** Ministarstvo socijalne politike i mladih odgovorilo je kako je izrađen Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o roditeljnim i roditeljskim potporama u redovnoj proceduri, u kojem je, između ostalog, brisan stavak 3. članka 45. Zakona, a glede problema različitosti vještačenja u dva sustava nisu se očitovali, niti su u Zakonu mijenjali odredbu sukladno danoj preporuci.

Time Ministarstvo nije prihvatilo prijedlog i primjedbe pučkog pravobranitelja. Naprotiv, ovom izmjenom članka 45. Zakona, ukinulo bi se pravo na žalbu protiv rješenja HZZO glede roditeljskih potpora, uz mogućnost pokretanja upravnog spora. Držimo da se kod primjene ovih prava nije trebalo isključiti pravo na žalbu jer Ustav Republike Hrvatske to dopušta, iznimno, u slučajevima određenim zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita. Na ovaj način ocjena zakonitosti rješenja ostavljena je jedino mogućnošću pokretanja upravnog spora, a opće poznato je da se odluke Upravnih sudova čekaju dulje vrijeme. Obrazloženje izmjene ovoga članka, da se izričaj teksta Zakona usklađuje s odredbama Zakona o sustavu državne uprave, nije valjano, niti je utemeljeno na ovom zakonu. Uz to, pribojavamo se da će se problem dugotrajnosti žalbenih postupaka i u drugim ministarstvima pokušati riješiti na sličan način, čime bi izuzetak od ustavnog određenja mogao postati pravilo, i to na štetu prava stranaka i moguće još veće opterećenje upravnih sudova.

### **Preporuke:**

21. Preporučuje se Ministarstvu socijalne politike i mladih da prilikom izrade Konačnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o roditeljnim i roditeljskim potporama ugradi mogućnost roditeljima da izjave žalbu protiv rješenja HZZO te odgodni učinak žalbe kao što je i propisano Zakonom o općem upravnom postupku.
22. Preporučuje se u navedeni tekst zakona uvesti multidisciplinarni pristup u postupku vještačenja radi ostvarivanja prava na dopust, odnosno na rad s polovicom punog radnog vremena zbog njege djeteta s težim smetnjama u razvoju, ili to vještačenje dati u nadležnost tijela vještačenja u sustavu socijalne skrbi dok se ne ustroji jedinstveno tijelo vještačenja za sve sustave.

## **Obiteljskoppravna zaštita i skrbništvo**

Pučki pravobranitelj od 2008. u godišnjim izvješćima o radu ukazuje na potrebu usklađivanja Obiteljskog zakona, posebice u dijelu koje se odnosi na skrbništvo, i drugih propisa s UN Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom (članak 12.). Izmjene i dopune Obiteljskog zakona nisu provedene, unatoč tome što su bile planirane u Strategiji razvoja sustava socijalne skrbi za 2012. godinu.

Iako je u nizu izvješća i pojedinačnih preporuka ukazano da bi Republika Hrvatska trebala slijediti praksu europskih zemalja, koje u svojim sustavima nastoje što više zaštititi ljudska prava uvažavajući različitost osobe, njezino dostojanstvo i poticanje na što veće uključivanje u normalan život u zajednici te primjenjivati standarde sadržane u UN Konvenciji o pravima osoba s invaliditetom, Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te u Preporuci br. R (99)4 Vijeća Europe, za sada se ne vide bitnije promjene.

Stoga se ponovno ukazuje da je potrebno bez odgađanja provesti reformu instituta skrbništva, a posebice, napustiti dosadašnji institut potpunog lišenja poslovne sposobnosti i primjenjivati ga iznimno, na rijetke i izrazito opravdane slučajeve te prenijeti ovlasti centara za socijalnu skrb iz područja skrbništva na sudove, jer se radi o ograničavanju ljudskih prava.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.R.-1-4-16/12): Pučkom se pravobranitelju obratila predsjednica Udruge za promicanje i zaštitu mentalnog zdravlja i obavijestila o zaključcima seminara "Prevenција oduzimanja poslovne sposobnosti osobama s psihičkom bolesti u zaštiti njihovih ljudskih prava", održanog za stručnjake iz područja psihijatrije, prava i socijalnog rada, uz podršku Hrvatskog liječničkog zbora - Sekcije za psihosocijalne metode liječenja psihoza i uz sudjelovanje Hrvatskog društva za forenzičnu psihijatriju. Ujedno moli podršku pučkog pravobranitelja na način da potakne relevantna politička tijela u poduzimanju radnji i mjera radi razvoja izvanbolničkih programa rehabilitacije za osobe s težim duševnim poremećajima, koje su u interesu zdravlja i ljudskih prava velikog broja građana.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj dostavio navedene zaključke Ministarstvu zdravlja i Ministarstvu socijalne politike i mladih, s preporukom da svako tijelo u okviru svojeg djelokruga razmotri i poduzme radnje radi usklađivanja propisa s europskim standardima liječenja i skrbi osoba s težim duševnim poremećajima. Ujedno je napomenuo da je u prethodnim godišnjim izvješćima o radu ukazivao na potrebu usklađivanja Obiteljskog zakona i drugih propisa s UN Konvencijom o

pravima osoba s invaliditetom te ukazao da je od ukupnog broja lišenih poslovne sposobnosti, 87% osoba potpuno lišenih poslovne sposobnosti, dakle, nije bilo pozitivnog pomaka u odnosu na 2009.

Napomenuo je 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. Posebno je istaknuo Preporuku br. R (99) 4 Vijeća Europe, Načela pravne zaštite nesposobnih odraslih osoba, i to načelo 3. "Maksimalno zadržavanje sposobnosti", prema kojem, mjera zaštite ne bi trebala automatski imati za posljedicu potpuno oduzimanje poslovne sposobnosti, a ograničenje poslovne sposobnosti potrebno je kad se to pokaže potrebnim radi zaštite dotične osobe. Mjerom zaštite dotičnoj osobi ne bi trebalo automatski oduzeti pravo glasa ili sastavljanja oporuka ili davanja pristanka ili uskrate pristanka za bilo koju intervenciju kad je riječ o zdravlju, odnosno pravo donošenja ostalih odluka osobne naravi u bilo koje doba kad mu to njegova sposobnost dopušta. Nadalje, trebalo bi primjenjivati načelo povremene promjenjivosti nečije nesposobnosti.

Posebno je zabrinjavajuće što se centrima za socijalnu skrb dostavlja mali broj mišljenja liječnika prema čl. 165. Obiteljskog zakona, u odnosu na ukupan broj lišenih poslovne sposobnosti. Međutim, nema podataka koliko je podneseno zahtjeva od strane centara za socijalnu skrb, a od toga broja koliko liječnika nije dostavilo mišljenja, da bi se mogao analizirati uzrok loše primjene ove odredbe, koja je trebala doprinijeti povećanju broja pokretanja postupka vraćanja poslovne sposobnosti i primjene navedenog načela povremene promjenjivosti nečije nesposobnosti.

Stoga je pučki pravobranitelj, povodom ovoga slučaja te prethodnih preporuka i upozorenja inicirao izmjene Obiteljskog zakona u dijelu koje se odnosi na skrbništvo te izmjene drugih propisa, kojima bi se osigurao razvoj izvanbolničkih programa rehabilitacije za osobe s težim duševnim poremećajima i stanovanje uz podršku u zajednici (organizirano stanovanje) duševno (psihički) bolesnih osoba.

**Ishod slučaja:** Nakon četiri godine ukazivanja na nužnu potrebu izmjene Obiteljskog zakona, posebice u dijelu koje se odnosi na skrbništvo te konkretni poticaj za tom izmjenom u ovom predmetu, Ministarstvo socijalne politike i mladih obavijestilo je pučkog pravobranitelja da je dostavilo svim centrima za socijalnu skrb Stručne upute vezano za promicanje i zaštitu prava osoba s invaliditetom, kojima se zapravo ukazuje na pravilnu primjenu Obiteljskog zakona, ne navodeći jesu li navedene preporuke i poticaj pučkog pravobranitelja prihvaćene i jesu li u tijeku izmjene i dopune Obiteljskog zakona.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-15-02-671/12): Pučkom pravobranitelju obratio se Centar za socijalnu skrb V. radi stručne pomoći u rješavanju problema troškova vještačenja u izvanparničnim postupcima lišenja ili vraćanja poslovne sposobnosti. U pitanju je slučaj A.S. iz V., osobe u potpunosti lišene poslovne sposobnosti, štićenice pod neposrednim skrbništvom Centra. S obzirom da se zdravstveno stanje i funkcioniranje štićenice poboljšalo, Centar je podnio Općinskom sudu u V. prijedlog za djelomično vraćanje poslovne sposobnosti štićenice. Međutim, rješenjem suda naloženo je Centru plaćanje predujma za troškove medicinskog vještačenja u postupku vraćanja poslovne sposobnosti štićenice, u iznosu od 3.000,00 kn. Kako nisu bili u mogućnosti podmiriti navedeni iznos, zatražili su od Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi pomoć, upozoravajući na moguće posljedice obustave postupka ukoliko se ne uplati navedeni predujam. Ističu da su višekratno tražili pomoć od navedenog ministarstva i Ministarstva pravosuđa, ali nažalost, nisu dobili odgovor, niti stručnu pomoć. Slijedom toga, nisu osigurana financijska sredstva za plaćanje predujma za troškove vještačenja. U konačnici, sud je donio rješenje kojim je obustavio postupak vraćanja poslovne sposobnosti A. S., jer Centar nije imao novčana sredstva za podmirenje troškova vještačenja, protiv kojeg je Centar izjavio žalbu. U Centru imaju još sličnih slučajeva i pribojavaju se identičnom ishodu.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj uputio preporuku Ministarstvu socijalne politike i mladih te ukazao na prethodne preporuke o potrebi usklađivanja Obiteljskog zakona sa odredbama UN Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, odredbama Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te Preporuke br. R (99)4 Vijeća Europe. Između ostaloga, preporučeno je da se prilikom izrade izmjena i dopuna Obiteljskog zakona izrijekom propiše kako troškovi vještačenja, koje bi trebao predujmiti centar za socijalnu skrb u izvanparničnom postupku lišenja ili vraćanja poslovne sposobnosti, padaju na teret suda. Naime, iako je Obiteljskim zakonom propisano da se, glede prava centra za socijalnu skrb na naknadu troškova postupka i njihove dužnosti snasjanja troškova u postupku pred sudom, primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku koje se odnose na državnog odvjetnika, očito je da ima problema u provedbi ove odredbe i da bi ona trebala biti jasnija tako da ne stvara dvojbe i različitu primjenu u praksi. O prihvaćanju navedenih poticaja i preporuka, odnosno o razlozima njihovog eventualnog neprihvaćanja, zatražena je pisana obavijest.

**Ishod slučaja:** Ministarstvo nije dostavilo traženo očitovanje. U međuvremenu je Centar obavijestio pučkog pravobranitelja da je Županijski sud u V. uvažio njihovu žalbu i poništio prvostupanjsko rješenje o obustavi postupka, smatrajući da neuplaćeni predujam za vještačenje nije razlog za obustavu postupka kada se radi o postupku vraćanja poslovne sposobnosti. Međutim, i nadalje mole



da se potaknu nadležna ministarstva radi poduzimanja mjera koje bi osigurale provođenje navedenih izvanparničnih postupaka bez obveze centara za socijalnu skrb da plaćaju predujam za troškove vještačenja.

### **Preporuke:**

23. Preporučuje se Ministarstvu socijalne politike i mladih da, bez odgađanja, provede reformu instituta skrbništva sukladno danim preporukama i rastereti centre za socijalnu skrb prenošenjem njihovih ovlasti iz područja skrbništva na sudove.
24. Preporučuje se da se u izmjenama i dopunama Obiteljskog zakona urede i odredbe o troškovima vještačenja u izvanparničnom postupku lišenja ili vraćanja poslovne sposobnosti, na način da terete sredstva suda, a ne sredstva centara za socijalnu skrb.

## **OBRAZOVANJE**

Pritužbe zaprimljene u 2012. godini, iz područja osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja odnosile su se na ocjenjivanje, izricanje pedagoških mjera te na kurikulum zdravstvenog odgoja.

Pritužbe iz područja visokog obrazovanja odnosile su se na visinu naplate školarina, zaštitu prava studenata, državne stipendije i izbor u znanstveno-nastavna zvanja.

Za 2012. godinu specifične su pritužbe koje su se odnosile na sufinanciranje javnog prijevoza za učenike srednjih škola. Vlada Republike Hrvatske donijela je Odluku o sufinanciranju međumjesnog javnog prijevoza za redovite učenike srednjih škola u razdoblju rujan - prosinac 2012. godine. Prema ovoj Odluci, jedinicama područne (regionalne) samouprave i Gradu Zagrebu osigurana su u državnom proračunu sredstva za sufinanciranje troškova prijevoza učenika koji školu pohađaju na njihovom području. Kriteriji za ostvarivanje prava na sufinanciranje troškova javnog prijevoza su da je učenik u školskoj godini 2012./2013. upisao i redovno pohađa srednju školu, da kupuje mjesečnu kartu za korištenje međumjesnog javnog prijevoza te da je udaljenost između mjesta prebivališta ili boravišta učenika i škole veća od pet kilometara.

S obzirom da je Odluka Vlade Republike Hrvatske objavljena u Narodnim novinama deset dana prije početka školske godine, većina učenika nije mogla u rujnu, a neki i u listopadu, ostvariti pravo na sufinanciranje međumjesnog javnog prijevoza, zbog čega su se obraćali pučkom pravobranitelju. Najviše problema u ostvarivanju prava iz Vladine odluke imali su učenici srednjih škola koji žive izvan Zagreba, a pohađaju srednju školu u Zagrebu.

Odlukom o sufinanciranju međumjesnog javnog prijevoza za redovite učenike srednjih škola koji koriste međumjesni javni prijevoz stavljeni su u još nepovoljniji položaj učenici srednjih škola čija mjesta prebivališta nisu povezana javnim prijevozom s mjestima u kojima pohađaju školu. Smatramo da bi prije svega trebalo iznaći sigurne načine njihovog prijevoza od kuće do škole i od škole do kuće (samoorganiziranje roditelja, jedinica lokalne samouprave) i sufinancirati ga iz državnog proračuna, kako bi se izbjeglo autostopiranje i tragični događaji iz nedavne prošlosti.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-18-04-485/12): Pučkom pravobranitelju obratili su se roditelji blizanca M. i M.H. iz sela K., Općina S. U svom su podnesku naveli da, osim blizanaca, imaju još dvije kćeri i jednog sina. U obitelji je zaposlen samo otac. Majci je zbog tumora odstranjen jedan bubreg, a ima i problema sa srcem, čemu doprinose i teške financijske prilike obitelji.

M. i M.H. odlični su učenici Srednje škole u V., Smjera medicinska sestra-tehničar. Škola koju pohađaju udaljena je od mjesta njihovog prebivališta 26 kilometara. Navode da K. i Viroviticu ne povezuje redovita autobusna linija, a željeznička stanica udaljena im je 16 kilometara. Dječake na vlak vozi otac, kad mu to zbog posla dopuštaju prilike, ili se voze taksijem. Mjesečni trošak njihovog prijevoza u školu i nazad iznosi oko 6000,00 kuna. S obzirom na materijalne prilike, obitelj ovaj izdatak ne može podmirivati bez ugrožavanja egzistencijalnih potreba svojih članova. Stoga traže pomoć u podmirivanju prijevoznih troškova blizanaca.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj, skrećući pozornost na okolnosti slučaja, uputio preporuku V. p. županiji, da u okviru mogućnosti, sufinancira troškove prijevoza blizanaca M. i M.H. od mjesta njihovog prebivališta do škole i od škole do mjesta prebivališta te da ga obavijesti o poduzetim mjerama.

Županija je odgovorila da, sukladno svojoj odluci od 31. kolovoza 2011. godine, sufinancira dio troškova prijevoza učenika srednjih škola, ali samo onih koji koriste usluge javnog prijevoza. Nadalje su naveli da u svom proračunu nemaju osigurana sredstva za sufinanciranje troškova prijevoza onih učenika koji ne koriste javni prijevoz.

**Ishod slučaja:** Intervencija nije bila uspješna.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-18-04-882/12): Pučkom pravobranitelju obratio se S.Z. U svom je podnesku naveo da je ove godine u ljetnom roku pristupio polaganju ispita državne mature. Poslije državne mature, položio je razredbeni ispit na Medicinskom fakultetu u Mostaru, BiH. Upis na fakultet mora

obaviti u razdoblju od 9. do 13. srpnja, a prilikom upisa dužan je dostaviti i svjedodžbu ili potvrdu o položenim ispitima državne mature.

Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja objavio je na svojim službenim stranicama da će 9. srpnja objaviti rezultate ispita državne mature. Odredio je rok za prigovore na rezultate do 11. srpnja te datum objave konačnih rezultata 16. srpnja u 12 sati. Od 16. srpnja početak će i podjela svjedodžbi i potvrda o položenim ispitima državne mature.

Budući da je pritužitelju radi upisa na fakultet izvan Republike Hrvatske potrebna potvrda o položenim ispitima državne mature do 13. srpnja, obratio se Nacionalnom centru za vanjsko vrednovanje za pomoć. Iz prepiske je razvidno kako je pritužitelj voljan nakon isteka žalbenog roka, 11. srpnja u 12 sati, u Nacionalnom centru za vanjsko vrednovanje obrazovanja potpisati izjavu da se nije žalio na rezultate ispita državne mature te zatražiti potvrdu o položenim ispitima. Kako mu je rečeno da ne može dobiti takvu potvrdu, čime bi izgubio pravo na upis na Medicinski fakultet, pritužitelj se obratio za pomoć pučkom pravobranitelju.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj preporučio Nacionalnom centru za vanjsko vrednovanje obrazovanja da S.Z. izda potvrdu o položenim ispitima državne mature najkasnije 11. srpnja kako bi u roku mogao upisati Medicinski fakultet u Mostaru na kojem je položio razredbeni ispit.

**Ishod slučaja:** Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja izdao je 11. srpnja 2012. godine potvrdu S.Z. o položenim ispitima državne mature.

Vezano za kurikulum zdravstvenog odgoja, pučki je pravobranitelj tijekom 2012. godine zaprimio jednu pritužbu kojom se ukazuje da je njegovo uvođenje u osnovne i srednje škole protivno odredbi članka 63. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske, prema kojoj roditelji imaju pravo i slobodu samostalno odlučiti o odgoju svoje djece. Jedna pritužba bila je upućena i na provođenje državne mature.

## IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI

### Izvlaštenje

Ovo upravno područje regulirano je Zakonom o izvlaštenju (NN, br. 4/94, 112/00, 114/01 i 79/06). Tijekom 2012. urudžbirane su dvije pritužbe koje su se odnosile na vrijeme trajanja postupka

izvlaštenja odnosno utvrđivanje naknade, a ukupno sa pritužbama iz prethodnih godina u obradi ih je bilo četiri.

Pritužbe u ovom području odnosile su se na visinu predložene naknade u upravnom postupku koja, sukladno Zakonu predstavlja tržišnu vrijednost izraženu u cijeni koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu i koja ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezinog utvrđivanja. Drugi najčešći razlog podnošenja pritužbi je dugotrajnost postupka rješavanja o žalbama koje Ministarstvo pravosuđa ne rješava u zakonskom, niti u razumnom roku pa ni nakon nekoliko požurnica od strane pritužitelja. U takvom slučaju, po požurnicama pučkog pravobranitelja, postupci su bili okončani u kraćim rokovima.

Također, pritužbe su se uglavnom odnosile na odugovlačenje u drugom stupnju, zbog čega su se pritužitelji često obraćali Ministarstvu pravosuđa, pa nakon što nisu uspjeli obraćali su se pučkom pravobranitelju. Pri izvlaštenjima koja su davno obavljena, problem je bio kontaktirati vlasnike jer su mnogi otišli iz ratom zahvaćenih područja. Dodatni je problem pronalaženje dokumentacije o izvlaštenju, koja često nije bila sačuvana u jedinicama lokalne samouprave.

**Opis slučaja** (P.P.-08-07-1453/2010): B. L. iz Bosne i Hercegovine tijekom 2010. godine obratila se pritužbom pučkom pravobranitelju ističući da je vlasnica zemljišta u Općini N. B. te da je ista Općina provela plinifikaciju sela i za taj projekt provela djelomično izvlaštenje njezine zemlje. Međutim, taj postupak proveden je bez znanja i pristanka pritužiteljice, a iz dostavljene dokumentacije zaključeno je da nije dobila ni naknadu za izvlaštenje. Nadalje, kad je htjela zemlju prodati, zainteresirani kupci su stavljali primjedbu postojanja plinifikacijskog objekta ili vezanih instalacija na zemljištu kako bi mu što više smanjili tržišnu cijenu.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je tijekom ispitnog postupka zatražio očitovanje Općine N.B., koja je u odgovoru navela da nije u posjedu relevantne dokumentacije, da se ucrtani plinovod u mapama ne nalazi na javnim površinama i ne prelazi preko pritužiteljicine zemlje, a ako slučajno i prelazi, Općina je voljna spor riješiti izvan suda. Međutim, pritužiteljica se učestalo i dalje dopisima javljala pučkom pravobranitelju, tvrdeći da plinovod ipak prelazi preko njezine zemlje, pa je pučki pravobranitelj ustrajao u zahtjevu da se pronade dokumentacija i obavi vještačenje na licu mjesta što se zapravo pokazalo pravim rješenjem.

**Ishod slučaja:** Utvrđeno je, da je Općina N. B. provela plinifikaciju sela tako da uređaji za plinifikaciju zaista prelaze preko zemlje u vlasništvu pritužiteljice B. L. Navedena općina se

pisanim putem izjasnila da će pritužiteljicu pozvati na zaključenje nagodbe za djelomično izvlaštenje njezine zemlje, odnosno za nastalu štetu.

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

U izvještajnom razdoblju, iz ovog područja zaprimljeno je 12 pritužbi, a ukupno sa pritužbama iz prethodnih godina bilo ih je ukupno 23. Ovo je upravno područje uređeno Zakonom o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (NN, br. 92/96 do 81/02).

Većina pritužbi odnosi se na dugotrajnost rješavanja ovih vrlo složenih postupaka, kako zbog obimne dokumentacije koju je potrebno prikupiti, tako i zbog potrebe poznavanja raznih propisa koji su davno stavljeni izvan snage. Nerijetko, prvostupanjski postupci traju 10-ak godina.

Nadležni Uredi državne uprave po županijama, pretrpani su takvim predmetima, a dodatno, situaciju otežava praksa državnog odvjetništva da ulažu žalbe u najvećem broju prvostupanjskih predmeta.

Stoga ovlaštenici naknade, kao stranke u postupku, istovremeno podnose pritužbe pučkom pravobranitelju zbog nerješavanja u razumnom roku, pa u slučajevima kad pučki pravobranitelj požuruje rješavanje žalbe, dobije se tipizirani odgovor u kojem se navodi da se žalbe rješavaju po vremenu njihova zaprimanja. Isto tako, ističu da nemaju dovoljan broj ljudi koji bi rješavali brojne žalbe iz više raznih upravnih područja. Ovo stanje se ne mijenja godinama, unatoč ponavljanju kritičkih ocjena.

U nekim slučajevima dolazi do tužbi nadležnim upravnim sudovima zbog šutnje administracije. Ove predmete tada žurno rješava Uprava za građansko, trgovačko i upravno pravo Ministarstva pravosuđa.

#### **Primjer:**

**Opis slučaja** (P.P:-08-03-10/2012): S. N., iz Z., obratio se pritužbom pučkom pravobranitelju pritužujući se na Ured državne uprave u PŽ županiji da se njegov zahtjev za povrat oduzete imovine rješava već 14 godina te da je ODO iz P. na prvostupanjsko rješenje uložilo žalbu, a kako je prvostupanjsko tijelo dužno sa žalbom otpremiti cjelokupan predmetni spis u Ministarstvo pravosuđa, kao drugostupanjskom tijelu, otpremljeni su i originalni dokumenti koji se odnose na naturalnu restituciju drugih nekretnina u dijelu istoga predmeta. Originalni dokumenti su bitni za nastavak navedenog postupka, ali prvostupanjsko tijelo ništa ne poduzima jer faktički nema

originalnih dokumenata, a pitanje rješavanje spomenute žalbe je neizvjesno zbog već gore istaknutih problema velikog broja žalbi na drugostupanjskom rješavanju.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je zatražio očitovanje o stanju rješavanja žalbe u predmetu pritužitelja s ciljem da se isto požuri ili pak nakon uvida u originalne dokumente, isti vrate prvostupanjskom tijelu kako bi se nastavio postupak za naturalnu restituciju ostalih nekretnina.

**Ishod postupka:** U kratkom roku, Ministarstvo pravosuđa je riješilo žalbu ODO iz P. koja se odnosi na predmet pritužitelja, a time uz spis vratilo i originalne dokumente, čime je prestala zapreka za dalje vođenje postupaka povrata oduzete imovine.

**Preporuka:**

25. Radi složenosti ovih predmeta i njihove dugotrajnosti, ponavljamo prošlogodišnju preporuku da je nužno što prije kadrovski ojačati Ministarstvo pravosuđa i nadležne urede državne uprave po županijama te odsjeke u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu. U rješavanju ovih predmeta trebaju biti zaposleni pravnici s odgovarajućim iskustvom.

## FINANCIJE, GOSPODARSTVO I OBRT

U području financija, gospodarstva i obrta u 2012. godini, pretežan broj podnesaka građana upućenih pučkom pravobranitelju nije imalo karakter pritužbi u smislu Zakona o pučkom pravobranitelju. Kao i prethodne godine, građani su opisivali teško ekonomsko i socijalno stanje, tražili mišljenje, tumačenje, savjete i objašnjenja određenih propisa, kao i pomoć u neprilikama u koje su došli zbog nezaposlenosti, najčešće radi pružanja javnih usluga (obustava isporuke električne energije, vode i sl.) od strane pružatelja tih usluga, a zbog neplaćanja.

Najveći broj podnesaka kao i prethodne godine odnosio se na ovrhe na novčanim sredstvima, plaćama i mirovinama, a poseban su problem brojne ovrhe nad cjelokupnom plaćom odnosno mirovinom građana, kao posljedica davanja suglasnosti kod zapljene plaće, ovjerene kod javnog bilježnika temeljem članka 178. bivšeg Ovršnog zakona (NN, br. 88/05). Ovo je bilo moguće do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona (NN, br. 67/08), odnosno do kada je ta mogućnost ukinuta.

Nadalje, smatramo potrebnim istaći pitanje ovrhe i potraživanja Porezne uprave po osnovi višegodišnjeg duga za neplaćene doprinose za zdravstveno i mirovinsko osiguranje, kojim se terete

građani (bivši obrtnici) iako su obrt odjavili. Temeljem članka 15. Zakona o obrtu (NN, br. 49/03 – pročišćeni tekst, 68/07 i 79/07), Ured državne uprave u županiji, dužan je sva rješenja u svezi s obavljanjem obrta dostaviti nadležnom tijelu za poslove financija, nadležnim inspekcijama, Hrvatskoj obrtničkoj komori, nadležnom fondu zdravstvenog i mirovinskog osiguranja i Državnom zavodu za statistiku.

Zakonska je obveza osiguranika po osnovi obavljanja samostalne djelatnosti podnijeti prijavu i odjavu za stjecanje i prestanak statusa osiguranika u zdravstvenom i mirovinskom osiguranju, kao i poreznu prijavu. Ipak, nameće se pitanje zašto je zakonom propisana obveza dostavljanja rješenja u svezi obavljanja obrta navedenim tijelima, ako ne iz razloga da po njima, na odgovarajući način postupaju (evidentiraju, kontroliraju, prate ili poduzimaju druge mjere zbog nepostupanja po zakonu).

S obzirom na opseg njegovih ovlasti, pučki pravobranitelj je građane upućivao na:

- odredbe Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima (NN, br: 91/10 i 112/12) kojim je propisana obveza Agencije (FINE) na davanje, čuvanje i pohranu podataka iz Očevidnika (Očevidnik redoslijeda osnova za plaćanje), postupanje u slučaju nedostatka novčanih sredstava za provedbu ovrhe i druga pitanja važna za provođenje ovrhe na novčanim sredstvima;
- odredbe o nadležnosti javnih bilježnika u ovršnom postupku, propisane čl. 252.a do 252.f Ovršnog zakona (NN, br. 57/96 do 67/08)
- odredbe Ovršnog zakona kojima su taksativno navedena primanja izuzeta od ovrhe i postupak za njihovo izuzimanje od ovrhe te o pravu na žalbu i, između ostalog, pravo isticanja prigovora zastare na koje su se pritužitelji često pozivali u svojim podnescima, ali nisu ulagali žalbu na ovršna rješenja.

U drugim slučajevima, koji su bili izvan nadležnosti pučkog pravobranitelja, građani su, zavisno od razloga zbog kojih su se obraćali, upućivani na Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (NN, br. 62/08, 44/11 i 81/11) ili na Zakon o socijalnoj skrbi (NN, br. 57/11 ili 33/12) te na Zakon o kreditnim institucijama (NN, br. 117/08, 74/09 i 153/09).

Problem ovrha ima sve više osoba u Republici Hrvatskoj, a u medijima se navodi podatak o 250.000 blokiranih računa građana. Posljedice ovršnih postupaka trpe i članovi obitelji ovršenika.

Svjedoci smo poremećaja na svjetskom tržištu, zbog kojih je velik broj građana doveden u položaj da nije u stanju podmirivati svoje obveze. Ponuđena rješenja ovog problema, različita su u svakoj od zemalja. Međutim, u brojnim zemljama postoji institut osobnog stečaja, koji ne oslobađa dužnika

njegovih obveza, ali ima pozitivne učinke, kako na pojedinca, tako i (preventivno) na okolinu. Naime, institut osobnog stečaja, pod uvjetom da su osigurani uvjeti (organizacijski, kadrovski) te da je javnost dobro informirana, djeluje preventivno, jer sa sobom nosi ozbiljna i neželjena ograničenja u djelovanju pojedinca.

Treba razlikovati temeljne dvije skupine kojima prijeti ovrha: oni koji su u težak položaj bez svoje krivnje (nezaposleni) te oni koji su se zaduživali bez ozbiljne procjene rizika. Stoga u nekim državama postoje razni modeli rješavanja osobnih stečajeva, ovisno o kojoj se skupini radi.

S obzirom na ustavno određenje Republike Hrvatske kao socijalne države, smatramo da bi trebalo ozbiljno pristupiti analizi stanja u Hrvatskoj, proučiti modele drugih država te procijeniti mogućnost uvođenja ovog instituta u domaći pravni sustav.

U jednom predmetu pučki je pravobranitelj reagirao potaknut uočenim problemima u području obrta, smatrajući da ovi problemi imaju negativan utjecaj na ionako tešku socijalnu situaciju ali i na efikasnost uprave.

Povodom objave desetak programa ispita o stručnoj osposobljenosti za određena zanimanja (NN, br. 34/12), pučki je pravobranitelj ocijenio potrebnim postaviti pitanje njihove opravdanosti.

Radilo se o uvjetima za obavljanje vezanih obrta za nekoliko zanimanja (primjerice: vulkanizer, pečenjar, keramičar, priprematelj jednostavnih jela i slično). Za obavljanje vezanih obrta, potrebno je polagati ispit koji se sastoji od praktičnog i općeg dijela. Sukladno Zakonu o obrtu, za obavljanje ovih obrta polaže se ispit o stručnoj osposobljenosti prema programu kojeg utvrđuje ministar nadležan za poduzetništvo i obrt na prijedlog Hrvatske obrtničke komore, pri čemu smatramo nespornim da kandidati na ispitu trebaju pokazati svoja praktična strukovna znanja.

Međutim, smatramo spornim da se opći dio ispita (identičan za sva gore navedena zanimanja) sastoji od poznavanja više propisa, doduše samo u temeljnim pojmovima. Između ostalih, radi se o propisima koja uređuju: ustrojstvo državne vlasti, trgovačka društva, likvidaciju, stečaj, ovršni postupak, radne odnose, zemljišne knjige, nasljeđivanje i slično.

Valja imati u vidu da je poželjno usvajanje znanja u što većem obimu kako bi se poduzetnici bolje pripremili za tržišnu utakmicu. No, smatramo da kandidati, koji imaju završen niži stupanj obrazovanja zasigurno imaju poteškoće pri polaganju ispita. Imajući u vidu gospodarsku situaciju, potrebu uklanjanja administrativnih barijera poduzetnicima te olakšati pristup tržištu, uputili smo dopis Ministarstvu poduzetništva i obrta ukazujući na potrebu preispitivanja teoretskog dijela programa.



U očitovanju Ministarstva navedeno je da cijene ovu inicijativu te da će o tome obavijestiti Hrvatsku obrtničku komoru koja je i predložila programe ispita.

## **PRITUŽBE NA RAD PRAVOSUĐA**

Od 416 pritužbi na rad pravosuđa u 2012. godini, najveći dio se odnosi na meritum odluka sudova zbog nepovoljnog ishoda postupaka. Od svih razloga za nezadovoljstvo, pritužitelji najčešće navode sumnju u korupciju, ali tu sumnju ne potkrepljuju činjenicama. Pučki pravobranitelj zaprimio je nekoliko pritužbi na ponašanje sudaca, koje su ukazivale na nedolično ponašanje i povredu Etičkog kodeksa. Zaprimljena je također pritužba na rad suda zbog povrede ustavnih prava radi curenja informacija iz sudskog postupka.

Po svojoj brojnosti slijede pritužbe na dugotrajnost sudskih postupaka, koje su i ove godine bile manjeg opsega u odnosu na ranije godine, jer su građani češće podnosili nadležnim sudovima zahtjeve za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Zaprimljeno je nekoliko pritužbi zbog prekoračenja rokova koje su viši sudovi odredili za dovršetak postupaka.

U odnosu na rad državnog odvjetništva u cjelini, pučki pravobranitelj zaprimio je manji broj pritužbi, ali u istima su pritužitelji ukazivali na zlouporabu ovlasti, primjerice na odugovlačenje sudskog postupka zbog izjavljivanja žalbi, na sumnju u pristranost radi nepoduzimanja kaznenog progona, na neprimjereno ponašanje prilikom provođenja istražnih radnji u kaznenom postupku, na rad i postupanje USKOK-a. Nekoliko pritužbi podneseno je radi toga što državno odvjetništvo nije odgovorilo na zahtjeve za rješavanje spora u mirnom postupku.

Pučki pravobranitelj je u 2012. godini zaprimio jednu pritužbu i na rad javne bilježnice u pogledu vođenja ostavine.

Pritužbe na odvjetnike odnosile su se na obračun odvjetničkog honorara i nezadovoljstvo kvalitetom zastupanja, a neke su se odnosile na rad Hrvatske odvjetničke komore.

U svojim odgovorima pučki je pravobranitelj je podnositelje pritužbi upućivao na tijela koja su nadležna za ispitivanje predmetnih pritužbi, a nakon stupanja na snagu novog Zakona o pučkom pravobranitelju (NN, br. 76/12) u pogledu pritužbi na odugovlačenje postupka i zlouporabu ovlasti obraćao se neposredno predsjednicima sudova tražeći očitovanje.

Malobrojne pritužbe na Ministarstvo pravosuđa, kao najviše tijelo nadležno za obavljanje poslova pravosudne uprave, odnosile su se uglavnom na neodgovaranje na predstavke i radi odugovlačenja

isplate naknade štete po pravomoćnoj i ovršnoj presudi protiv Republike Hrvatske.

Osim navedenih pritužbi, pučki je pravobranitelj zaprimio veliki broj raznih upita i zamolbi za pružanjem pravnih savjeta i mišljenja, kao i radi zastupanja te omogućavanja korištenja besplatne pravne pomoći, a znatan dio zamolbi građana za pomoć odnosio se na probleme blokade računa u ovršnim postupcima.

## **DIO ČETVRTI**

### **CENTAR ZA LJUDSKA PRAVA – PRIPAJANJE I AKTIVNOSTI**

Centar za ljudska prava pripojen je Uredu pučkog pravobranitelja 9. srpnja 2012., stupanjem na snagu novog Zakona o pučkom pravobranitelju (NN 76/2012). Pripajanje je jedna od preporuka dviju stručnih analiza proizašlih iz projekta pod nazivom: "Jačanje institucije pučkog pravobranitelja" kojega je Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) proveo u suradnji s Pučkim pravobraniteljem te Centrom za ljudska prava tijekom 2010. godine: "Racionalizacija sustava ljudskih prava u RH" te "Analiza (projekcija) spajanja Ureda pučkog pravobranitelja i Centra za ljudska prava". Do pripajanja je došlo, s jedne strane zbog dugogodišnjeg usmjerenja Centra za ljudska prava ka djelovanju koje će biti u potpunosti usklađeno s Pariškim načelima UN-a te s druge strane iz nužnosti osnaživanja institucije pučkog pravobranitelja i to posebice u području promicanja ljudskih prava.

U razdoblju nakon pripajanja, od 9. srpnja do sredine listopada 2012. godine, ne provode se sadržajne aktivnosti, već se koordiniraju i provode završne radnje vezano za okončanje rada i poslovanja Centra (podmirena su preostala potraživanja prema Centru, popisana je imovina, provedeno je usklađenje s dobavljačima i Poreznom upravom, zatvoreni su bankovni računi Centra, izrađeno je Izvješće o radu i poslovanju Centra u 2012. godini, djelatnici Centra objavljeni su sa Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje te Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje). Međutim, Specijalna knjižnica ljudskih prava, sada Knjižnica Ureda pučkog pravobranitelja nastavlja sa svojim svakodnevnim radom odmah nakon pripajanja.

U drugoj polovici listopada započeli smo s radom na promotivnim aktivnostima Ureda pučkog pravobranitelja sudjelujući u izradi promotivnih letaka i plakata za Nacionalni promotivni mehanizam za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih i ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (NPM).

U studenome 2012. godine inicirana je i provedena prva javna promotivna aktivnost povodom Međunarodnog dana tolerancije. Tom je prilikom izdano priopćenje pučkog pravobranitelja te je organizirana javna rasprava koja je okupila dvadesetak predstavnika/ca državnih institucija, pravobraniteljskih ureda, organizacija civilnog društva, međunarodnih organizacija te medija. Ovo je bila prilika za isticanje vrijednosti tolerancije, no i potreba za raspravom o prisutnosti netolerancije i pojavama diskriminacije koje je Pučki pravobranitelj zabilježio u svojem Izvješću o pojavama diskriminacije za 2011. godinu. Pučki je pravobranitelj ovom prilikom podržao i eksperimentalno uvođenje Građanskog odgoja i obrazovanja u obrazovni sustav RH.

U prosincu 2012. godine inicirana je i organizirana prva zajednička tiskovna konferencija svih pravobranitelja/ica Republike Hrvatske na zajedničku temu: "Socijalna prava i siromaštvo", a čime je istovremeno obilježen i Međunarodni dan ljudskih prava. O uočenim problemima, svatko iz svoga djelokruga rada na tiskovnoj su konferenciji govorili: Jurica Malčić, pučki pravobranitelj, Višnja Ljubičić, pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Mila Jelavić, pravobraniteljica za djecu i Anka Slonjšak, pravobraniteljica za osobe s invaliditetom. Ovom su prilikom pučki pravobranitelj i posebne pravobraniteljice pozvale Vladu RH na preispitivanje i prilagodbu zakona i politika teškom socijalnom stanju te na jačanje pomoći i potpore najugroženijima. Priopćenja za javnost izdali su: pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, pravobraniteljica za osobe s invaliditetom te pučki pravobranitelj. Obje promotivne aktivnosti popraćene su u medijima, a posebice prva zajednička tiskovna konferencija svih pravobranitelja/ica.

Budući da je Centar za ljudska prava surađivao u projektima čija provedba njegovim pripajanjem nije završila, pučki je pravobranitelj nastavio biti suradnik u projektima: "Novo doba ljudskih prava i demokracije u školama"/IPA 2009 (pod vodstvom Mreže mladih Hrvatske i u suradnji s GONG-om i Centrom za mirovne studije) te "Inicijativa organizacija civilnoga društva za promjene u anti-diskriminacijskoj politici"/IPA 2008 (pod vodstvom Centra za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, a u suradnji s Centrom za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć iz Vukovara te Srpskim demokratskim forumom). Na temelju prvog projekta proizašla je i službena podrška eksperimentalnom uvođenju Građanskog odgoja i obrazovanja u obrazovni sustav RH prilikom obilježavanja Međunarodnog dana tolerancije, dok je u okviru drugog projekta, 14. prosinca, predstavnic Ureda pučkog pravobranitelja sudjelovala na trećem koordinacijskom sastanku udruga pružateljica besplatne pravne pomoći.

## DIO PETI

### MEĐUNARODNA SURADNJA

Sukladno pravima i obvezama akreditirane *nacionalne institucije za zaštitu i promicanje ljudskih prava sa statusom A*, institucija pučkog pravobranitelja tijekom 2012. godine nastavila je suradnju s Uredom Visoke povjerenice za ljudska prava (OHCHR). U uvjetima smanjenja proračunskih sredstava sudjelovanje na međunarodnim stručnim skupovima svedeno je na minimum pa se suradnja uglavnom odnosila na pismenu razmjenu i dostavu informacija o aktualnom stanju u pojedinim segmentima ljudskih prava u Republici Hrvatskoj. Na zahtjev Odbora za ljudska prava (Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima) pučki je pravobranitelj dostavio listu prioriternih pitanja kojima bi trebalo posvetiti pozornost tijekom narednog periodičnog izvješćivanja o Republici Hrvatskoj.

Nakon što su u državnom proračunu za 2012. godine osigurana nužna sredstva, obavljen je izbor predstavnika akademske zajednice i udruga registriranih za obavljanje djelatnosti iz područja ljudskih prava koji će, kao vanjski članovi sudjelovati u obavljanju poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (NPM). Početkom srpnja NPM je započeo s radom u punom opsegu. Uspostavljena je suradnja s UN-ovim Pododborom protiv mučenja (SPT) i Europskim odborom za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT). Uspostavljena je suradnja s Nacionalnim preventivnim mehanizmom Crne Gore u okviru koje su obavljene i studijske posjete (rujan i listopad 2012. godine), s ciljem razmjene iskustava i uvida u načine rada.

Krajem studenoga 2012. godine članovi NPM-a i Ureda pučkog pravobranitelja bili su u dvodnevnoj studijskoj posjeti Državnom preventivnom mehanizmu (DPM) Slovenije, koji djeluje u okviru institucije Zaštitnika/ce ljudskih prava. Zajedno s članovima slovenskog DPM-a hrvatsko je izaslanstvo posjetilo i Jedinicu za forenzičnu psihijatriju pri Sveučilišnom kliničkom centru u Mariboru.

Predstavnici Ureda pučkog pravobranitelja sastali su se s članovima CPT-a, koji su u rujnu 2012. godine boravili u redovitoj periodičnoj posjeti Republici Hrvatskoj. Predstavnik CPT-a posebno je interesirao ustroj, organizacija te način obavljanja poslova NPM-a (s naglaskom na ljudske i materijalne resurse); dijelovi godišnjih izvješća pučkog pravobranitelja koji se odnose na osobe

lišene slobode i postupanje policije te mišljenja i preporuke pučkog pravobranitelja o stanju ljudskih prava u ustanovama koje su bile cilj njihove posjete.

Predstavnici Ureda pučkog pravobranitelja sastali su se u lipnju 2012. godine i s članovima izaslanstva Misije stručnjaka Europske komisije za područje pravosuđa i unutarnjih poslova (*Peer Based Mission*). Članove izaslanstva interesirao je rad pučkog pravobranitelja u zaštiti osoba lišenih slobode i osoba kojima je ograničena sloboda kretanja te uspostava NPM-a.

Pučki pravobranitelj Jurica Malčić primio je u posjetu 18. travnja 2012.godine jednog od tri Federalna ombudsmana Bosne i Hercegovine, Ljubomira Sandića i tom prigodom razmijenio stajališta o aktualnim pitanjima vezanim za rad obje institucije.

Imajući u vidu značaj i ulogu institucije pravobranitelja koja može pridonijeti snažnijoj reformi uprave, Europska je komisija zajedno sa švedskim Ombudsmanom (u okviru programa TAIEX) organizirala sredinom rujna u Stockholmu stručni skup na kojemu su sudjelovali pučki pravobranitelj Jurica Malčić i zamjenik Dejan Palić. Poznato je da su otvorena, odgovorna i transparentna javna vlast kao i poštivanje načela dobre uprave ključni kriteriji na kojima Europska komisija inzistira tijekom procesa proširenja EU. Kada kriteriji za proširenje govore o potrebi "stabilnosti institucija koje jamče demokraciju" misli se i na instituciju pravobranitelja, odnosno na jačanje njenih kapaciteta, istaknuto je na skupu koji je imao za cilj, među ostalim, predstaviti istraživanje o postojanju europskih standarda u funkcioniranju ovih institucija.

Jačanje uloge pravobranitelja potrebnije je više nego ikad u doba dugotrajne gospodarske i financijske krize kada u svim zemljama prevladavaju tendencije ka drastičnom rezanju troškova ponajprije u području radnih i materijalnih prava građana. To je posebno važno za zemlje mediteranskoga bazena koje se susreću s razornim posljedicama loše gospodarske i financijske politike (dijelom generirane i izvana) i kojima prijete financijski slom, zaključili su predstavnici 22 pravobraniteljske institucije na Godišnjoj skupštini Udruženja mediteranskih ombudsmana, održanoj sredinom lipnja u Parizu.

Tijekom studijskog boravka delegacije Republike Srbije, organiziranog u rujnu radi upoznavanja s nacionalnim sustavom Republike Hrvatske na području suzbijanja zločina iz mržnje, delegacija je posjetila i Ured pučkog pravobranitelja koji sudjeluje u radu Radne skupine za praćenje zločina iz mržnje u Republici Hrvatskoj. Dvije su delegacije razmijenile iskustva i praksu postupanja i praćenja kaznenih djela motiviranih mržnjom (zločina iz mržnje, govora mržnje, uznemiravanja i sl.), odnosno diskriminatornog ponašanja koje nije samo predmet građanskopravne već i kaznene i prekršajne odgovornosti.

Kako osnažiti suradnju između Europske grupe nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava (u sastavu Međunarodnog koordinacijskog tijela za nacionalne institucije pri UN-u) i Agencije za temeljna prava Europske unije (FRA), kako zajednički ostvariti veći utjecaj na institucije Europske unije, kako iskoristiti brojne ekspertize Agencije u radu nacionalnih institucija, bile su glavne teme redovitog godišnjeg zajedničkog sastanka, održanog u sjedištu Agencije u Beču 18. travnja 2012.

Uz potporu UNDP-ove misije u Republici Srbiji, delegacija ureda Zaštitnika građana Republike Srbije posjetila je, 19. i 20. travnja 2012. godine, Ured pučkog pravobranitelja. Organizatori ove studijske posjete odabrali su instituciju pučkog pravobranitelja kao primjer dobre prakse i kao instituciju koja je prva s područja bivše države započela s radom.

## **DIO ŠESTI**

### **FINANCIJSKO-KADROVSKI UVJETI RADA**

#### **Ljudski potencijali Ureda pučkog pravobranitelja**

Ured pučkog pravobranitelja početkom 2012. godine, imao je zaposlenih 29 službenika i jednog namještenika, a tijekom 2012. godine, taj se broj povećao na 35 službenika i 2 namještenika, ponajprije radi preuzimanja zaposlenika Centra za ljudska prava, sukladno novom Zakonu o pučkom pravobranitelju. Također, na temelju Plana prijma u državnu službu, u Uredu pučkog pravobranitelja zaposlena su dva vježbenika visoke stručne spreme na radna mjesta stručnih suradnika za zaštitu ljudskih prava.

Od ukupno zaposlenih, u 2012. godini bilo je 30 službenika visoke stručne spreme, 3 službenika više stručne spreme i 2 službenika srednje stručne spreme. Od zaposlenih namještenika, jedan namještenik ima srednju stručnu spremu, a jedan niži stručnu spremu.

## **Proračun Ureda pučkog pravobranitelja za 2012. godinu**

U Državnom proračunu za 2012. godinu, za rad Ureda pučkog pravobranitelja planirano je ukupno 10.466.450,00 kn, što je više za 12,32% u odnosu na prethodnu godinu. Razlog povećanja je u tome što su u proračunu osigurana i sredstva za rad (bivšeg) Centra za ljudska prava u 2012. godini, koji je, prema Zakonu o pučkom pravobranitelju pripojen pučkom pravobranitelju 9. srpnja 2012. godine. Ukupni Proračun Ureda izvršen je u iznosu od 9.873.057,31 kn odnosno 94,33%.

Rashodi za zaposlene izvršeni su 98,63 % (6.812.164,79 kn) što je udio od 69,00% u ukupnom izvršenju za 2012. godinu. Materijalni rashodi izvršeni su 90,18% (2.733.366,10 kn) što je udio od 27,69% u ukupnom izvršenju. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine izvršeni su 61,80% (325.329,98 kn) što je udio od 3,30% u ukupnom izvršenju proračuna za 2012. godinu. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine izvršeni su u manjem iznosu iz razloga što je tijekom 2012. godine došlo do promjene Ugovora za provedbu projekta IPA 2009 "Uspostava cjelovitog sustava za zaštitu od diskriminacije", u dijelu koji se odnosi na uslugu izrade računalnog programa za uspostavu nove baze podataka za upisivanje i sistematizaciju pritužbi na području diskriminacije. U prvoj polovici 2013. godine bit će potpisan dodatak ugovoru i nastavak provedbe projekta. Ova aktivnost projekta izvršena je 37,84% (120.490,32 kn). Jedna od aktivnosti prethodno navedenog projekta je i Twinning ugovor u sklopu kojeg kao partnerska organizacija s Uredom surađuje Institut za ljudska prava Ludwig Boltzman iz Austrije. Izvršenje Twinning ugovora u 2012. godini je 100%.

Nacionalni preventivni mehanizam za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja počeo je s radom polovinom godine što je i razlog izvršenja od 63,44 % (296.530,89 kn).

### **Prostorni uvjeti rada**

Ured pučkog pravobranitelja je tijekom 2012. djelovao na tri lokacije u Gradu Zagrebu. Sjedište Ureda je u Opatičkoj 4, drugi dio prostora nalazi se na adresi Frane Petrića 5, a treći dio čine prostorije bivšeg Centra za ljudska prava u ulici kralja Držislava 6. Poslovni prostor u Opatičkoj ulici u vlasništvu je Republike Hrvatske, dok ostalim poslovnim prostorima upravlja Grad Zagreb, kojemu se, iz proračuna Ureda, plaća naknada za korištenje navedenih poslovnih prostora. Tijekom

2012. godine, došlo je do značajnog povećanja iznosa naknade za korištenje spomenutih poslovnih prostora, što je dodatno dovelo do značajnog opterećenja proračuna pučkog pravobranitelja.

Ovakvo stanje za posljedicu ima povećane troškove održavanja navedenih poslovnih prostora, kao i otežano odvijanje redovitih radnih procesa. Također, radi se o poslovnim prostorima koji nisu funkcionalni te namijenjeni i predviđeni za uredski rad, već je riječ o izvorno stambenim prostorima na lokacijama Opatička 4 i Frane Petrića 5, u stambenim zgradama, koji su prilagođeni svrsi u mjeri u kojoj je to bilo moguće uzimajući u obzir prostorne mogućnosti te financijske mogućnosti pučkog pravobranitelja. Važno je naglasiti i kako navedeni poslovni prostori nisu pristupačni osobama s invaliditetom, osobito kada je riječ o prostoru u Opatičkoj 4, budući ne postoji mogućnost ugradnje odgovarajuće rampe ili dizala. Kvalitetno rješenje ovog problema moguće je postići jedino na način da se Uredu pučkog pravobranitelja osiguraju adekvatni i racionalni uvjeti za rad, na jedinstvenoj lokaciji.

## **DIO SEDMI**

### **ZAKLJUČNE NAPOMENE**

Izvješće o radu pučkog pravobranitelja za 2012. godinu, posljednje je u osmogodišnjem mandatu Jurice Malčića.

Sva dosadašnja izvješća temeljena su na podacima do kojih je Ured dolazio provodeći ispitne postupke po pritužbama građana i na vlastitu inicijativu, analizirajući zakonodavni okvir koji razrađuje ustavna prava i prava zajamčena međunarodnim aktima kojih je Republika Hrvatska potpisnica, te prateći pojave kršenja ljudskih prava koje su bilježile organizacije civilnog društva i razne organizacije.

Uspoređujući stupanj poštivanja ljudskih prava u Republici Hrvatskoj sa stanjem u drugim europskim državama, može se dati opća ocjena da se nalazimo u grupi zemalja koje poštuju međunarodne standarde zaštite ljudskih prava. Međutim, i dalje postoje brojni i teški izazovi koji otežavaju ili onemogućuju mnogim građanima potpuno uživanje prava koja su im zajamčena Ustavom i drugim propisima.

Po definiciji, institucije koje se bave zaštitom ljudskih prava na kritičan način sagledavaju i ocjenjuju zapažene pojave, s ciljem da potaknu daljni razvoj mehanizama zaštite prava građana,



ponajprije kako bi se uklonile barijere na putu ka punom ostvarivanju uvjeta za dostojanstven, miran i siguran život svakome.

Stoga i ovo Izvješće prikazuje pojave i izvore kršenja ljudskih prava, u mjeri u kojoj su raspoloživi podaci i mogućnosti ove institucije to dopuštale.

Ocjene o radu upravnih tijela i tijela s javnim ovlastima navedene u prošlogodišnjem Izvješću, uglavnom se odnose i na ovo izvještajno razdoblje. Ovo se posebice odnosi na kvalitetu rada upravnih tijela, poštivanje rokova u vođenju postupaka i na rad nadzornih i inspekcijskih službi.

Uočene negativnosti, kako u normativnim rješenjima, tako i u njihovoj primjeni, ukazuju na potrebu izmjene propisa (primjerice, u području službeničkih odnosa) te na stalno prisutnu diskrepancu između zadanog i provedenog u praksi. Kontrolni mehanizmi ne daju tražene rezultate, a neefikasnost upravnog sektora dovodi do dodatnog generiranja sudskih postupaka. Sve zajedno, ovo poskupljuje održavanje državnog aparata na teret građana, posebice onih najslabijih kojima treba osigurati socijalna prava, kao što je proklamirano Ustavom. Stoga ponovno treba naglasiti potrebu izmjene postojećeg sustava besplatne pravne pomoći. Brojni su prigovori akademske zajednice i organizacija civilnog društva, ali i ocjene međunarodnih organizacija (Europska komisija, ECRI - Europska komisija protiv rasizma i netolerancije), koje govore o potrebi ozbiljne dorade ovog sustava, kako bi građanima bila pristupačnija besplatna pravna pomoć, pri čemu se osobiti značaj daje nevladinim organizacijama za zaštitu ljudskih prava.

Upitna kvaliteta propisa i njihova međusobna usklađenost, kako smo prikazali u Izvješću, upućuju na potrebu kvalitetnije procjene učinke propisa, ali i potrebu za kvalitetnim javnim raspravama, umjesto pukog formalnog provođenja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

U prošlogodišnjem izvješću su pobliže navedene preporuke o aktivnostima koje trebaju podići kvalitetu javne uprave, no nije bilo realno očekivati da će one biti provedene u kratkom roku. Prije svega, ovo se odnosi na već iznesene ocjene o potrebi depolitizacije i profesionalizacije javne uprave. Nužno je uspostaviti kriterije za odabir i napredovanje u državnoj službi, na način da se poštuju pravila struke oslobođene političkog utjecaja, uz odgovarajuće mehanizme koji će osigurati stabilnost sustava.

Izmijenjen zakonodavni okvir i nove, proširene ovlasti Ureda pučkog pravobranitelja, koje se ogledaju kako u djelovanju Nacionalnog preventivnog mehanizma, tako i mogućnosti za snažnije proaktivno i promotivno djelovanje u zaštiti ljudskih prava građana, daju jasne preduvjete za efikasnije ispunjavanje uloge ove institucije. Prostor za napredak prvenstveno se ogleda u snažnijem

otvaranju Ureda prema građanima, kako u radu na pojedinačnim pritužbama, antidiskriminacijskim predmetima, tako i u promotivnom i edukativnom segmentu, ali ponajprije kroz otvaranje područnih ureda u Osijeku, Rijeci i Splitu. Uz daljnje jačanje kapaciteta Ureda, time će se zasigurno omogućiti i ostvariti bolja dostupnost građanima, a samim tim i veća učinkovitost u zaštiti i promociji ljudskih prava u Republici Hrvatskoj.

## SADRŽAJ

<b>DIO PRVI.....</b>	<b>2</b>
UVODNE NAPOMENE.....	2
<b>DIO DRUGI .....</b>	<b>4</b>
STATISTIČKI PODACI ZA 2012. GODINU.....	4
<b>DIO TREĆI.....</b>	<b>8</b>
ANALIZA PO UPRAVNIM PODRUČJIMA .....	8
STAMBENO ZBRINJAVANJE - OBNOVA - POVRAT PRIVREMENO ZAUZETE	
IMOVINE.....	8
Stambeno zbrinjavanje .....	8
Obnova u ratu oštećenih i uništenih kuća.....	10
Povrat privremeno zauzete imovine.....	13
MIROVINSKO OSIGURANJE.....	18
PRAVA HRVATSKIH BRANITELJA IZ DOMOVINSKOG RATA I ČLANOVA NJIHOVIH	
OBITELJI.....	19
OSOBE LIŠENE SLOBODE.....	20
POSTUPANJE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA .....	31
GRAĐENJE .....	37
STANOVANJE.....	41
ZDRAVSTVENO OSIGURANJE.....	45
ZDRAVSTVENA ZAŠTITA.....	48
STATUSNA PRAVA GRAĐANA .....	51
Prebivalište građana .....	51
Državljanstvo .....	54
Boravak stranaca .....	58
Specifičnosti u rješavanju statusnih pitanja Roma.....	59
RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI.....	62
Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu.....	62
Radni odnosi u javnim službama .....	63
Prava za vrijeme nezaposlenosti .....	64
Službenički odnosi .....	66

Službenički odnosi državnih i lokalnih službenika .....	66
Službeničko zakonodavstvo - državni i lokalni službenici i primjena ZUP-a .....	72
PRIMJENA ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU .....	74
LOKALNA SAMOUPRAVA- KOMUNALNE I DRUGE JAVNE USLUGE.....	76
SOCIJALNA SKRB - OBITELJSKO - PRAVNA ZAŠTITA I SKRBNIŠTVO - RODILJNE I RODITELJSKE POTPORE.....	80
Socijalna skrb .....	80
Rodiljne i roditeljske potpore i doplati za djecu.....	90
Obiteljskoppravna zaštita i skrbništvo .....	94
OBRAZOVANJE.....	97
IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI.....	99
Izvlaštenje.....	99
Imovina oduzeta za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine.....	101
FINANCIJE, GOSPODARSTVO I OBRT.....	102
PRITUŽBE NA RAD PRAVOSUĐA .....	105
<b>DIO ČETVRTI.....</b>	<b>106</b>
CENTAR ZA LJUDSKA PRAVA – PRIPAJANJE I AKTIVNOSTI.....	106
<b>DIO PETI .....</b>	<b>108</b>
MEĐUNARODNA SURADNJA .....	108
<b>DIO ŠESTI .....</b>	<b>110</b>
FINANCIJSKO-KADROVSKI UVJETI RADA .....	110
Ljudski potencijali (kadrovski uvjeti) Ureda pučkog pravobranitelja .....	110
Proračun Ureda pučkog pravobranitelja za 2012. godinu .....	111
Prostorni uvjeti rada pučkog pravobranitelja .....	111
<b>DIO SEDMI.....</b>	<b>112</b>
ZAKLJUČNE NAPOMENE.....	112