



**REPUBLIKA HRVATSKA**

**PUČKI PRAVOBRANITELJ**

**IZVJEŠĆE O RADU ZA 2009. GODINU**

Zagreb, ožujak 2010.

## **DIO PRVI**

### **UVODNE NAPOMENE**

Kao i prijašnjih godina, i u ovom Izvješću o radu za 2009. godinu, daje se prikaz stanja, pregled podataka o poštivanju ustavnih i zakonskih prava građana, te ocjene i prijedlozi Hrvatskom saboru.

Izvješće za 2009. godinu izrađeno je jednakom metodologijom kao prošlogodišnje, uz neznatno izmijenjen prikaz statističkih podataka o predmetima i područjima prava.

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

U 2009. godini zaprimljeno je 1655 pisanih pritužbi, stotinjak više nego 2008. godine (1560).

Kao i prijašnjih godina, valja reći da je ukupan stvarni broj pritužbi veći od prikazanog, iz razloga što se zajednička pritužba (podnesena od strane više građana) evidentira kao jedna. Osim toga, ako je predmet okončan u nekom ranijem razdoblju, a pritužitelj se ponovno obrati s pritužbom, statistički se vodi kao jedan predmet.

Izvješća pučkog pravobranitelja temelje se prvenstveno na pritužbama građana, pa se ne mogu smatrati cjelovitom ocjenom stanja ljudskih prava. No, ova izvješća imaju svrhu upozoriti na kritične točke u (ne)funkcioniranju sustava, radi njegova daljnjeg unapređivanja.

Kao što će biti navedeno u daljnjem tekstu, razvidno je izvjesno poboljšanje ukupnog stanja u odnosu na prijašnje godine. Prvi je pokazatelj u prilog ovoj tezi podatak da je smanjen udio pritužbi koje su ocijenjene osnovanima, a povećan je udio onih koje je pučki pravobranitelj ocijenio neosnovanima.

Kao što će se vidjeti u nastavku, radi se prije svega o problemu dugotrajnosti postupanja pred nadležnim tijelima.

Još uvijek postoji problem nedovoljne informiranosti građana o instituciji pučkog pravobranitelja, unatoč prisutnosti u medijima i promotivnim kampanjama. Veći broj građana obratio se Uredu nakon što su uzaludno godinama pokušavali riješiti svoj problem. Gospodarska situacija i dalje je prepreka brojnim socijalno ugroženima koristiti internet, što je svakako najbrži način za pribavljanje informacija o Uredu, ali i o svim drugim pravima o kojima građani nemaju potrebna saznanja.

Značajnu novinu u Republici Hrvatskoj, a od posebnog utjecaja na rad Ureda, predstavlja novi Zakon o suzbijanju diskriminacije, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2009. godine i koji je pridonio usklađivanju domaćeg pravnog sustava s pravnom stečevinom Europske unije. Ovaj je Zakon krovni propis i pruža žrtvama bolji instrumentarij za zaštitu od diskriminacije. Pučki je pravobranitelj postao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije.

Primjena novog Zakona zahtijevala je aktivnosti radi pripreme za njegovo provođenje i jačanje institucije pučkog pravobranitelja, upoznavanja javnosti s pravima i vrijednostima zaštićenima Zakonom, te uspostave suradnje s partnerima koji će igrati veliku ulogu u njegovoj primjeni. Prije svega, ovdje se radi o posebnim pravobraniteljicama (za ravnopravnost spolova, za djecu i za osobe s invaliditetom), nevladinim udrugama za zaštitu ljudskih prava, vjerskim zajednicama, sindikalnim organizacijama, Uredom za ljudska prava Vlade RH, kao i međunarodnim organizacijama.

Projekt "Potpora primjeni Zakona o suzbijanju diskriminacije" koji je u okviru programa "PROGRESS", proveden u suradnji sa Centrom za mirovne studije i Uredom za ljudska prava Vlade RH, omogućio je pribavljanje sredstava potrebnih za provođenje aktivnosti usmjerenih na podizanje javne svijesti o diskriminaciji i promociju Ureda kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije. Organizirani su seminari za edukaciju savjetnika pučkog pravobranitelja i posebnih pravobraniteljica, sudaca i državnih odvjetnika, odvjetnika, predstavnika poslovnog sektora, predstavnika organizacija civilnog društva i sindikata, predstavnike županijskih koordinacija za ljudska prava, predstavnike medija, edukacije državnih službenika i nastavnika policijske akademije. Provedba projekta zaokružena je održavanjem dvodnevne konferencije pod nazivom: "Potpora provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije" kojoj je prisustvovao niz domaćih i stranih stručnjaka koji se bave antidiskriminacijskom

teorijom i praksom te stotinjak sudionika zainteresiranih za predmetno područje.

Provedena je i javna kampanja kojoj je cilj bio upozoriti građane Republike Hrvatske o neprihvatljivosti diskriminatornog ponašanja te ih informirati o postojanju Zakona o suzbijanju diskriminacije kao i središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije – Ureda pučkog pravobranitelja. Na uzorku od 1300 osoba, provedeno je istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije.

U sklopu Projekta, redizajnirana je i web stranica Ureda pučkog pravobranitelja na kojoj su posebno istaknute i izdvojene sve aktivnosti pučkog kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije.

O primjeni Zakona o suzbijanju diskriminacije, pučki će pravobranitelj Hrvatskom saboru podnijeti posebno izvješće, u kojem će detaljnije obraditi pitanje položaja pripadnika nacionalnih manjina.

Stoga su u ovom Izvješću obrađena samo ona upravna područja (područje obnove, stambenog zbrinjavanja i povrata imovine, te statusni problemi: državljanstvo i prebivalište), u kojima je zabilježen veći broj pritužbi pripadnika nacionalnih manjina.

## DIO DRUGI

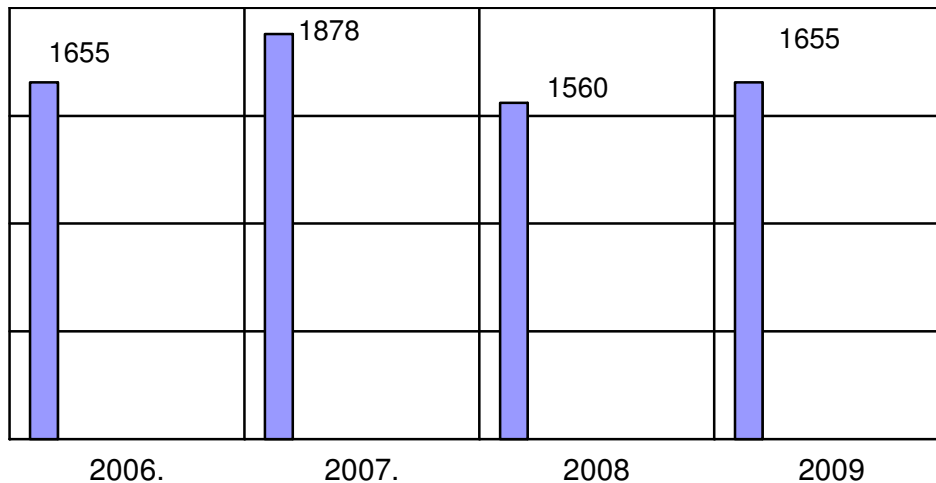
### STATISTIČKI PODACI ZA 2009. GODINU

Građani se obraćaju pučkom pravobranitelju pisanim putem, osobno, elektronskom poštom i putem telefona.

Osobno je u Ured pučkog pravobranitelja pristupilo 426 građana u 2009. godini, a putem telefona i elektronske pošte se svakodnevno obratilo između 25 i 35 građana. Ovi podaci ne ulaze u statistički pregled rada po pritužbama koji je izložen u nastavku.

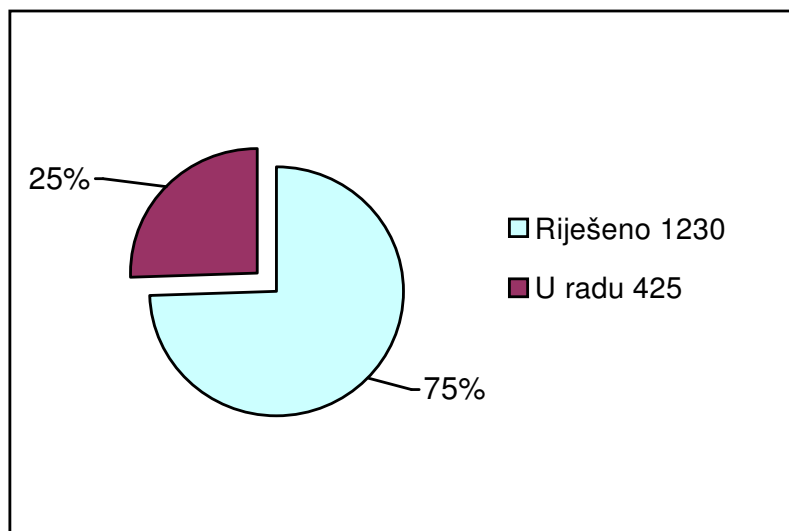
Tijekom 2009. godine, u radu je bilo 2114 predmeta, a od toga 1655 novozaprimljenih pritužbi.

**Slika 1.** Broj zaprimljenih (pisanih) pritužbi u razdoblju 2006. - 2009.:



Tijekom 2009. ukupno je u radu bilo 2114 predmeta. Od toga, riješeno (dovršeno) je 1633 predmeta (403 iz ranijih godina i 1230 novih predmeta zaprimljenih 2009).

**Slika 2.** U 2009. godini je zaprimljeno 1655 pritužbi. Omjer riješenih predmeta i predmeta u radu (novozaprimljenih u 2009.):

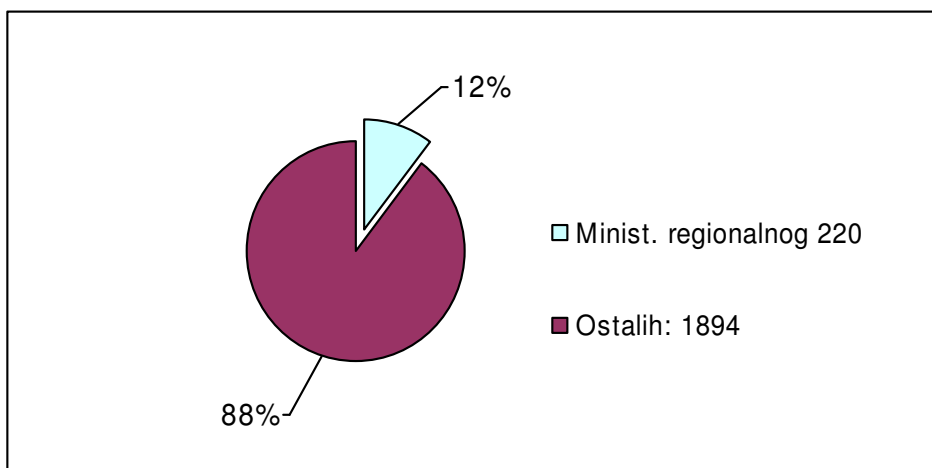


Zapreka učinkovitijem radu u predmetima po pritužbama jest prije svega trajanje samih postupaka, a jednim dijelom i činjenica da nadležna tijela ne odgovaraju ažurno na upite pučkom pravobranitelju u zakonskom roku (30 dana). Neažurnost je zabilježena u komunikaciji sa Središnjim uredom za upravljanje državnom imovinom, Ministarstvom pravosuđa - Upravom za građansko pravo, Ministarstvom poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, Ministarstvom regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, Ministarstvom zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvom uprave, te jedinicama lokalne samouprave (općine) i Hrvatskom odvjetničkom komorom.

U 61 predmetu nadležno tijelo još nije odgovorilo na dopis pučkog pravobranitelja, a u 313 predmeta dostavljen je odgovor tek nakon jedne ili više požurnica.

Znatan dio pritužbi pučkom pravobranitelju i dalje se odnosi na postupanje Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva (uglavnom, na Upravu za područja posebne državne skrbi i Upravu za obnovu kuća).

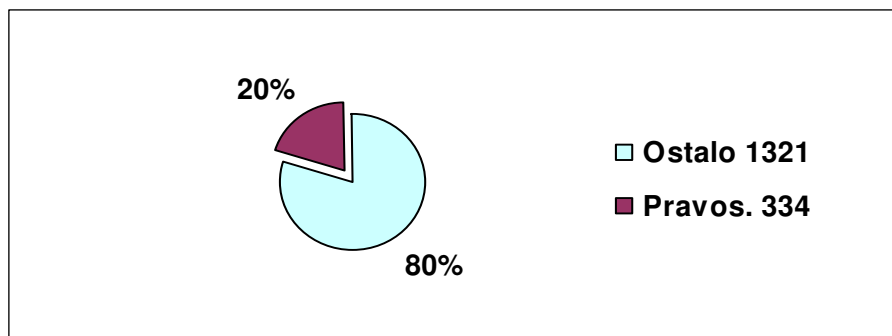
**Slika 3.** Udio pritužbi na Ministarstvo regionalnog razvoja u ukupnom broju (2114) predmeta u radu (iz 2009. i ranijih godina):



Valja pojasniti da ovaj podatak ne daje pravu sliku stanja. Jedan je dio ovih predmeta stavljen u arhivu iako postupci nisu okončani, pa stoga nisu ušli u ovaj statistički prikaz. U arhivu su odlagani oni predmeti za koje je utvrđeno da ne postoji mogućnost utjecati na ubrzanje postupka. Naime, u tim je predmetima dostavljeno očitovanje iz kojeg proizlazi da će upravni akt biti donesen sljedeće godine, zbog preopterećenosti Ministarstva velikim brojem predmeta. Zaključeno je da se o tome obavještava pritužitelj, a predmet stavlja u arhivu, uz uputu da se obrati ponovno, ukoliko i nakon isteka navedenog roka postupak ne bude okončan. Radi se o slučajevima u kojima je pribavljeno dovoljno podataka da se može zaključiti težina situacije pritužitelja, pa je po tom kriteriju postupak pučkog pravobranitelja nastavljen u svim ostalim, težim slučajevima.

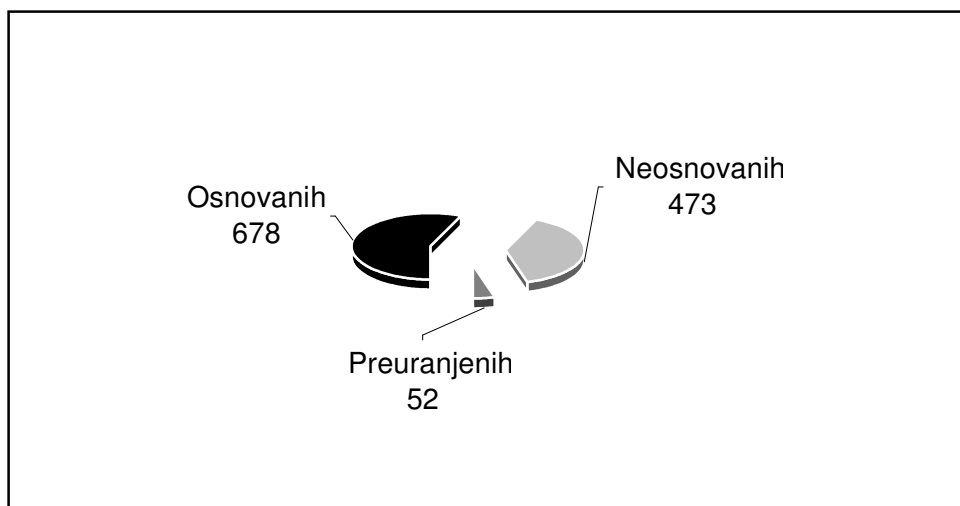
Opširnije o ovom problemu analizira se u nastavku Izvješća.

**Slika 4.** Od 1655 novih pritužbi u 2009. godini, 334 se odnosi na pravosuđe:



Od ukupno 1633 dovršenih predmeta u 2009. godini (iz 2009. i iz ranijih godina), u nadležnosti Ureda bilo je 1203 predmeta, a izvan nadležnosti 430 pritužbi (za područje pravosuđe i ostalo). Na slici 5. prikazan je omjer osnovanih, neosnovanih i preuranjenih pritužbi iz skupine od 1203 pritužbi koje se odnose na područje nadležnosti pučkog pravobranitelja:

**Slika 5.** Omjer osnovanih, neosnovanih i preuranjenih pritužbi:



**Napomena:** U prošlogodišnjem Izvješću je broj osnovanih pritužbi bio tri puta veći od neosnovanih, što 2009. godine nije bio slučaj. Ovaj pokazatelj govori u prilog tezi da je rad uprave poboljšán i da je smanjen broj pritužbi na dugotrajnost postupaka, kao i na nemogućnost dobivanja obavijesti o stanju predmeta, a na što se ranijih godina odnosio najveći broj osnovanih pritužbi.

Smanjen udio osnovanih pritužbi djelomično se valja pripisati i neznanju građana. Naime, u nekim je predmetima uočeno da se pritužba odnosi na predmete u kojima više nije moguće koristiti pravne lijekove, a stranke su neuke i nemaju stručnu pomoć odvjetnika.

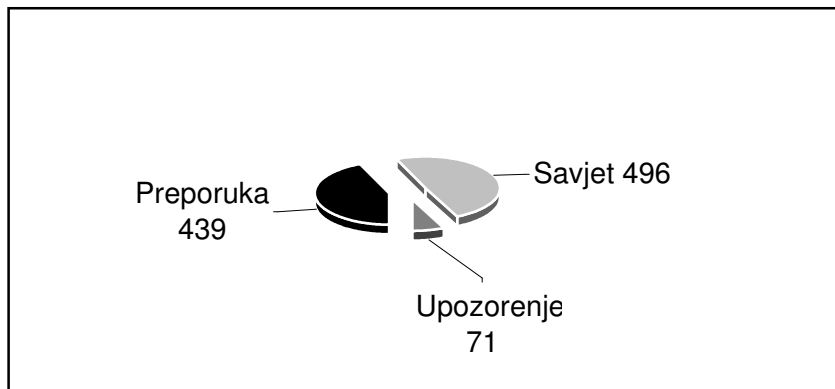
Uvidom u podatke ombudsmana u nekim zapadnim državama o osnovanosti pritužbi, razvidno je da je mali udio osnovanih pritužbi i da se, uglavnom, radi o nezadovoljstvu ishodom postupka, a ne o dugotrajnosti postupka. U Hrvatskoj, unatoč njihovoj manjem broju, i dalje je najveći broj osnovanih pritužbi upravo zbog dugotrajnosti postupaka.

Od 1203 predmeta u nadležnosti Ureda koji su dovršeni, u velikom broju se radilo o pritužbama stranaka koje nisu mogle dobiti tražene informacije ili koje nisu dobile upravni akt u

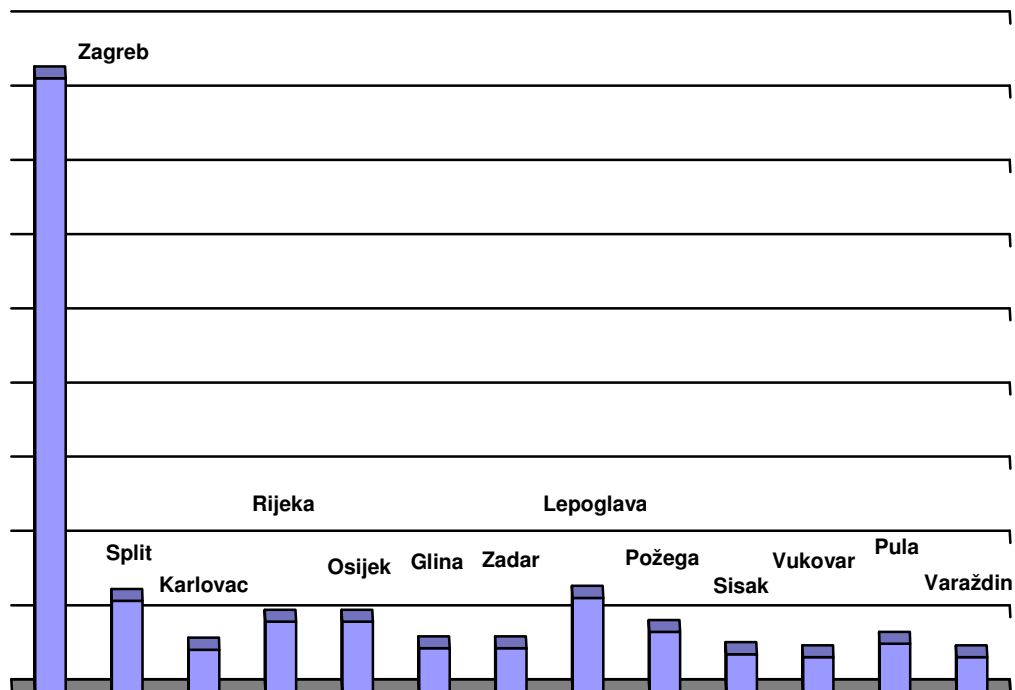


zakonskom roku. Nakon što se pučki pravobranitelj obratio nadležnim tijelima, veći broj predmeta okončan je na način da je udovoljeno traženjima stranaka. U određenom broju predmeta bilo je potrebno koristiti mjere prema nadležnom tijelu (preporuke ili upozorenja), odnosno pružiti savjet stranci o načinu rješavanja spornog pitanja, što je prikazano na slici 6.

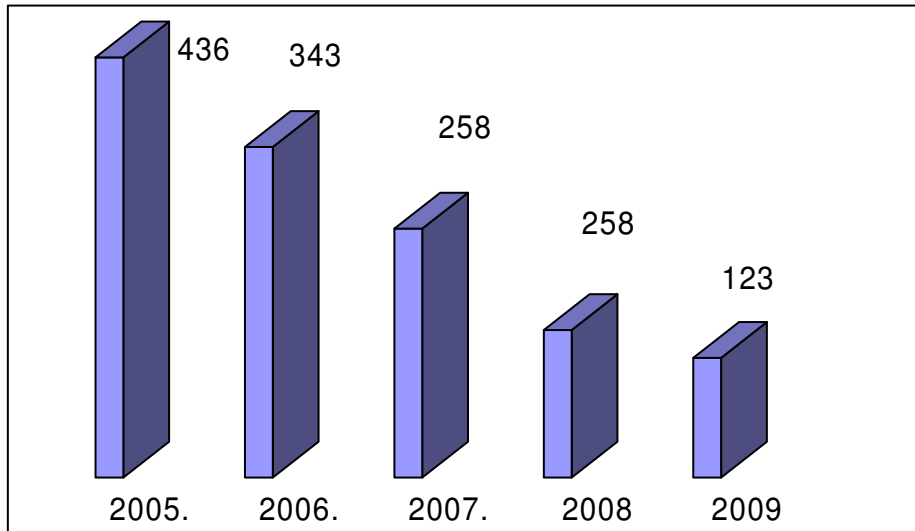
**Slika 6.** Poduzete mjere (preporuke i upozorenja) i savjeti strankama:



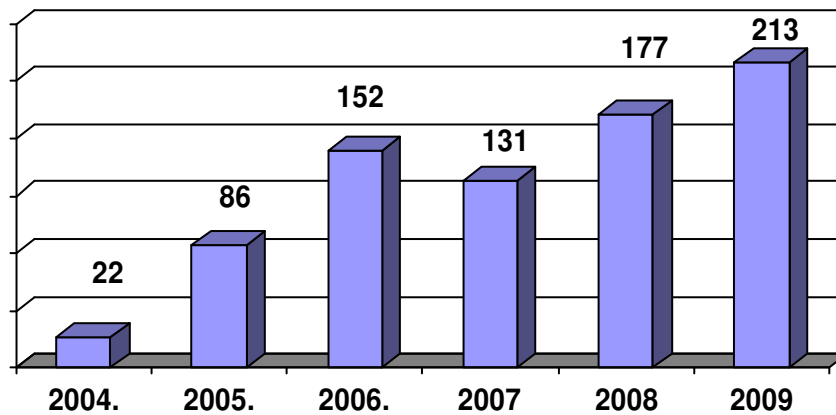
**Slika 7.** Pritužbe po gradovima, pri čemu su uključeni samo oni sa preko 20 pritužbi (vidljiv je udio mjesta u kojima su smješteni zatvori):



**Slika 8.** Broj pritužbi iz mirovinskog osiguranja (2005.-2009.):

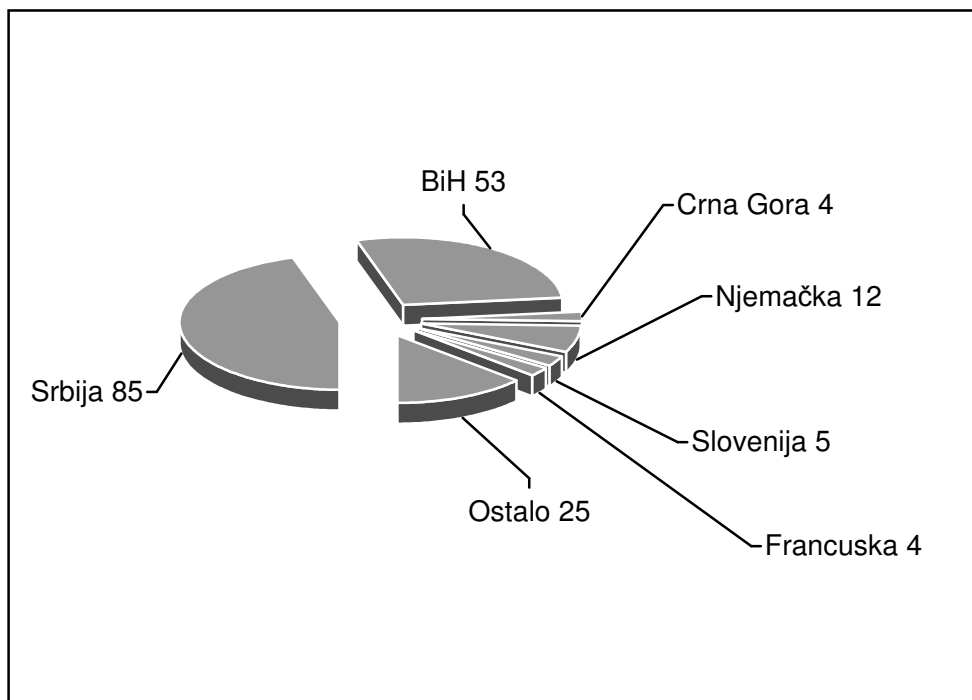


**Slika 9.** Broj pritužbi osoba lišenih slobode (2004. - 2009.):



Porast broja pritužbi osoba lišenih slobode vezan je uz činjenicu da se provode redoviti obilasci ustanova u kojima su ove osobe smještene, te njihovoj sve boljoj informiranosti o pravima i mehanizmima zaštite prava koja im pripadaju.

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



**Slika 11.:** Usporedni prikaz pritužbi po temama / pravnim područjima (2006.-2009.):

| Područje:                                     | 2006.       | 2007.       | 2008.       | 2009.       |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Pravosuđe                                     | 266         | 276         | 299         | 334         |
| Mirovinsko                                    | 343         | 258         | 153         | 123         |
| Pravo na obnovu                               | 207         | 208         | 116         | 84          |
| Osobe lišene slobode                          | 152         | 131         | 177         | 213         |
| Graditeljstvo / prostorno uređenje            | 73          | 129         | 81          | 79          |
| Stambeno zbrinjavanje                         | 63          | 117         | 56          | 28          |
| Statusna prava                                | 50          | 88          | 56          | 55          |
| Imovinskopravni odnosi                        | 19          | 88          | 114         | 45          |
| Privremeno zauzeta imovina                    | 45          | 40          | 15          | 7           |
| Radni i službenički odnosi                    | 40          | 73          | 100         | 151         |
| Socijalna skrb                                | 40          | 70          | 46          | 59          |
| Postupanje policijskih službenika             | 28          | 52          | 45          | 41          |
| Zdravstvo                                     | 23          | 49          | 51          | 49          |
| Obiteljsko pravo - Skrbništvo                 | /           | /           | 23          | 49          |
| Prava branitelja (status, mirovinsko, stamb.) | 20          | 44          | 37          | 39          |
| Stambeni                                      | 44          | 41          | 33          | 28          |
| Denacionalizacija                             | 29          | 39          | 32          | 24          |
| Komunalne djelatnosti                         | /           | /           | /           | 13          |
| Pristup informacijama                         | /           | /           | /           | 10          |
| Izbjeglice, prognanici i povratnici           | 43          | 7           | 4           | 4           |
| Nenadležnost / nepotpune pritužbe             | 65          | 61          | 48          | 65          |
| Ostalo  | 150         | 147         | 74          | 155         |
| <b>UKUPNO</b>                                 | <b>1655</b> | <b>1878</b> | <b>1560</b> | <b>1655</b> |

## DIO TREĆI

### ANALIZA PO UPRAVNIM PODRUČJIMA

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

Pritužbe iz područja obnove, stambenog zbrinjavanja te povrata privremeno preuzete imovine, odnose se na rad Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, i to: Uprave za područja posebne državne skrbi (u nastavku: Uprava za PPDS), Uprave za obnovu i Uprave za regionalnu i lokalnu infrastrukturu. U Uredu pučkog pravobranitelja evidentiran je veći broj predmeta koji su nedovršeni unatoč proteku od nekoliko godina. Od ukupno 122 nova predmeta u radu u 2009. godini koji se odnose na Ministarstvo regionalnog razvoja regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva (u nastavku: Ministarstvo regionalnog razvoja), 84 ih se odnosi na obnovu obiteljskih kuća i infrastrukturu, 28 na stambeno zbrinjavanje, 7 na povrat privremeno zauzete imovine, 4 na statusna prava prognanika i 1 na područje stambenih odnosa.

Prema podacima Uprave za obnovu, tijekom 2009. godine na poslovima rješavanja drugostupanjskih predmeta radilo je 12 diplomiranih pravnika, od čega 6 vježbenika. Krajem 2009. godine evidentirano je 7.200 neriješenih žalbi. Upravni je sud tijekom 2009. godine riješio gotovo 200 tužbi protiv drugostupanjskih rješenja Ministarstva na način da su potvrđena sva osporena rješenja, osim u dva slučaja.

Republika Hrvatska ulaže znatna sredstva u obnovu stambenog fonda, kuća i infrastrukture uništene u ratu, ostvarujući zadane ciljeve: oživljavanje ratom stradalih područja i povratak svih u svoje domove. Međutim, proces se odvija otežano zbog dva čimbenika: nedostatna sredstva i problema nezaposlenosti.

Prema službenim podacima, broj nezaposlenih u Hrvatskoj prešao je 300.000, a stručnjaci predviđaju dalji porast ovog broja. Stanovništvo seli u gradove u potrazi za poslom, a jedan dio i

u inozemstvo. Ovaj je problem izraženiji u ratom stradalim područjima, naseljenima starijim osobama, slabijeg ekonomskog stanja i, prosječno, nižeg stupnja obrazovanja. Život je otežan zbog neriješenih problema kao što su razminiranje, obnova prometnica, vodovoda i elektroenergetske infrastrukture, pristup zdravstvenim uslugama, vrtićima, te kulturnim sadržajima.

U odnosu na prijašnje godine, broj novih pritužbi iz ovih oblasti opada. Težina povreda ljudskih prava je u tome što se u preostalom broju predmeta radi o trajanju postupaka i preko deset godina.

Specifičnost u ovim postupcima je da se radi o zahtjevima neukih i egzistencijalno ugroženih stranaka, a koje nisu ostvarile pravo na dom. Pučki je pravobranitelj redovito ove pritužitelje obavještavao o novom Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći radi ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć.

U nastavku slijedi analiza rada ovih uprava.

#### ***A) Uprava za područja posebne državne skrbi (Uprava za PPDS)***

Pritužbe iz nadležnosti ove Uprave zaprimljene 2009. godine uglavnom su se odnosile na prekomjerno trajanje postupaka stambenog zbrinjavanja i nedonošenje upravnog akta o zahtjevu, te povrata privremeno preuzete imovine.

#### ***Stambeno zbrinjavanje***

Demografska obnova, odnosno povratak, ostanak i naseljavanja područja posebne državne skrbi potiče se stambenim zbrinjavanjem. Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN br. 86/08; u nastavku: ZPPDS) određuje vrste stambenog zbrinjavanja, ovlaštenike, uvjete za stjecanje prava, obveze i povlastice, tijela nadležna za provedbu zakona, rok za žalbu protiv rješenja regionalnih ureda, kao i da će Vlada Republike Hrvatske odlukom propisati krajnji rok za podnošenje zahtjeva za stambenim zbrinjavanjem i dinamiku podnošenja zahtjeva, ali ne i druge procesne odredbe. Stoga su nadležna tijela u postupcima rješavanja o pravima iz ZPPDS-a dužna primjenjivati stari Zakon o općem upravnom postupku (u nastavku: ZUP; napomena: Postupci

započeti do stupanja na snagu novoga Zakona o općem upravnom postupku, iz ožujka 2009. godine, nastaviti će se i dovršiti prema odredbama starog ZUP-a).

Službenici Ministarstva regionalnog razvoja često ne postupaju po odredbama ZUP-a, na što smo upozoravali i tijekom proteklih godina. Pritužbe građana u 2009. godini velikim su se dijelom odnosile na prekoračivanje rokova za donošenje akta. ZUP propisuje rokove donošenja rješenja (čl. 218, 242, 247) odnosno načine zaštite prava u slučajevima šutnje uprave jer stranka ima pravo da joj tijelo koje vodi postupak u zakonskom i razumnom roku riješi o pravima i obvezama. Ustavni sud Republike Hrvatske je pravne lijekove protiv šutnje uprave ocijenio vrlo često nedjelotvornima za ubrzavanje samih upravnih postupaka (Odlukom br. U-III A-4885/2005, od 20. lipnja 2007.), a što je razvidno iz upravne prakse. Stoga u konkretnim predmetima pučki pravobranitelj nije pritužitelje upućivao na korištenje navedenih lijekova (što bi dodatno opterećivalo nadležna tijela i Upravni suda Republike Hrvatske), već je intervenirao požurnicama.

Druga učestala povreda ZUP-a u postupanju Ministarstva regionalnog razvoja bilo je propuštanje obveze obavještanja stranaka o razlozima trajanja postupka te o radnjama koje će se poduzeti radi njegova okončanja (čl. 296. ZUP-a), iako su stranke upućivale pisane požurnice (bez uspjeha), nakon čega bi se obraćale pučkom pravobranitelju radi intervencije, ali i drugim državnim tijelima, često nenadležnima i tako nepotrebno opterećivala i njihov rad. Iako ovaj problem još uvijek postoji, stanje se popravilo u odnosu na prijašnje godine.

Učestali su prigovori građana na netransparentnost u rješavanju po zahtjevima za stambeno zbrinjavanje, uz napomene da imaju saznanja o praznim stanovima, ali da im nadležno tijelo odgovara da takvi ne postoje. I dalje su česti prigovori na kvalitetu objekata koji se dodjeljuju, uz optužbe o pristranosti službenih osoba pri dodjeli kvalitetnijih objekata.

Razloge ovakvog postupanja građani često pripisuju korupciji i nepotizmu, ali sve češće i netrpeljivosti prema pripadnicima nacionalnih manjina, te nestručnom radu službenih osoba.

### **Primjeri:**

(1) **Opis slučaja** (P.P.-25-02-1506/09): pritužitelj S. Ž. iz Zagreba je 22. kolovoza 2003. Regionalnom uredu u Vukovaru podnio zahtjev za stambenim zbrinjavanjem davanjem u najam

stana u državnom vlasništvu. Nakon gotovo šest godina (20.1.2009.), njegov je zahtjev odbijen. Pritužitelj je podnio žalbu, koja je 29.4.2009. usvojena, prvostupanjsko rješenje je poništeno i predmet je vraćen regionalnom uredu na ponovo rješavanje. U prosincu 2009. godine pritužitelj osobno dolazi u Ured pučkog pravobranitelja i traži pomoć radi ubrzanja postupka.

**Poduzete mjere:** Budući da je protekao rok od 30 dana (čl. 242. st. 2. ZUP-a) za donošenje rješenja u ponovljenom postupku i sukladno uputama drugostupanjskog tijela, pučki je pravobranitelj uputio požurnicu i preporučio obavijestiti stranku o stanju predmeta sukladno čl. 296. ZUP-a.

**Ishod slučaja:** Traženo očitovanje nije dostavljeno u roku, te je poslana nova požurnica.

**(2) Opis slučaja (P.P.-966-08):** Pučkom se pravobranitelju, 2008. godine, obratila K. N., s pritužbom na dugotrajnost postupka po zahtjevu za stambeno zbrinjavanje, koji nije okončan donošenjem upravnog akta, iako je proteklo šest godina od njegova podnošenja (17.9.2004). O svojem problemu obavijestila je i međunarodne organizacije UNHCR i OSCE.

K.N. je u pritužbi navela da je primila dopis Ministarstva regionalnog razvoja - Uprave za PPDS (2008. godine), a u kojem se navodi da je (pritužiteljica) prodala stambeni objekt u mjestu G. Iz tog je dopisa pritužiteljica shvatila da zahtjev za stambeno zbrinjavanje neće biti usvojen, pa inzistira na provođenju upravnog postupka u kojem će biti utvrđene činjenice i doneseno rješenje. Naime, u pritužbi navodi da nije prodala kuću, već da je prodala zemljište s ruševinom bivše nedovršene kuće, a koja je bila razorena u ratu.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj reagirao dopisom Upravi za PPDS, citirajući zakonsku odredbu koja daje pravo na stambeno zbrinjavanje osobama koje nemaju (ili su otuđili) *useljivu* kuću, te ukazavši na zakonsku obvezu provođenja upravnog postupka po podnesenom zahtjevu.

U očitovanju Uprave za PPDS se, između ostaloga, navodi kao razlog dugotrajnosti postupka nedostatak raspoloživih stanova u G., te da stranka nije dostavila potrebnu dokumentaciju. Regionalni je ured zatražio 9.6.2009. potrebne podatke od Područnog ureda za katastar Gospić, od MUP-a (uvjerenje o prebivalištu) i od Ministarstva financija (podaci o prometu nekretnina), što je trebalo učiniti ranije, jer je zahtjev podnesen 2004. godine.



Slijedom navedenog, u dopisu iz srpnja 2009., pučki je pravobranitelj preporučio upozoriti službene osobe Regionalnog ureda na rokove rješavanja u upravnim stvarima, te na moguću disciplinsku odgovornost zbog nepravilnog obavljanja službe.

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

### ***Povrat privremeno preuzete imovine***

Tijekom 2009. godine, zaprimljeno je sedam novih pritužbi vlasnika koji nisu u mogućnosti vratiti se u svoje zauzete kuće zbog činjenice da im je imovina bila privremeno preuzeta i predana na korištenje privremenim korisnicima koji je i dalje koriste, a nisu okončani i neki predmeti iz ranijih godina.

Pritužbe radi povrata imovine vlasnicima koji su 1995. godine napustili Republiku Hrvatsku i koja se nalazi uglavnom na područjima posebne državne skrbi, građani su podnosili, prije svega, zbog dugotrajnosti postupaka i problema s bivšim privremenim korisnicima. Najveći broj zauzetih nekretnina vraćen je vlasnicima, ali se i u 2009. godini pojavilo nekoliko novih slučajeva. Problem u ovim predmetima jest neefikasnost nadležne Uprave za PPDS. Poseban je problem postupanje Uprave u slučajevima u kojima bivši privremeni korisnik potražuje od vlasnika novčanu naknadu za ulaganja u nekretninu, te problem devastacije objekata prilikom iseljenja ovih korisnika.

Vlada Republike Hrvatske donijela je Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje 2008.-2013., u kojem je navedeno sljedeće:

"Hrvatska je vlada riješila problem naknada za neovlaštena ulaganja u zauzetu imovinu preuzevši na sebe obvezu isplate naknade umjesto vlasnika za sve slučajeve gdje je u tijeku sudski postupak kroz izvansudsku nagodbu. Prema Zaključku Vlade RH, od 7. prosinca 2006. godine, o naknadi ulaganja u zauzetu imovinu, Ministarstvo primjenjuje proceduru prema kojoj se svim privremenim korisnicima i vlasnicima imovine nudi vansudska nagodba, a prema inicijalnom popisu od 24 takva slučaja. U tijeku je identifikacija i obrada svih preostalih slučajeva."

U sljedećem primjeru prikazan je slučaj koji se vodi desetak godina, još uvijek nije okončan, niti se postupa po citiranom Zaključku Vlade RH:

**(1) Opis slučaja** (P.P.-1853/00): Pučkom se pravobranitelju još 2000. godine obratila pritužiteljica M.M., srpske nacionalnosti, tražeći pomoć u postupku povrata i obnove kuće u njenom vlasništvu, u mjestu S.T. (izvan područja posebne državne skrbi). Temeljem Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom, Općina S.T. preuzela je njenu imovinu i predala na privremeno korištenje branitelju M. N., koji je iselio iz njezine kuće 2007. godine (nakon provedenog ovršnog postupka radi iseljenja). Kod primopredaje objekta, komisijski je utvrđeno da je objekt devastiran i neuseljiv. Bivši je privremeni korisnik (na mjestu vikendice od 35m<sup>2</sup>) sagradio, bez građevinske dozvole, objekt cca 120 m<sup>2</sup>, a nakon iseljenja, preselio u kuću koju je kupio u blizini kuće pritužiteljice. Pritužiteljica je pokušala kontaktirati sa privremenim korisnikom, ali je doživjela neugodnosti zbog kojih se i sada boji njegove blizine.

U pritužbi je navedeno da je s obitelji živjela u Zagrebu, u stanu na kojem je postojalo stanarsko pravo, te da su nepoznate uniformirane osobe (1991.) obitelj izbacile iz stana. Obitelj se vratila i promijenila bravu na ulaznim vratima, međutim, ponovno su izbačeni od strane iste grupe, pa je obitelj odmah otputovala u Srbiju kod rodbine. Pravomoćnom sudskom presudom, za vrijeme njihove odsutnosti, stanarsko je pravo ukinuto.

U postupku je utvrđeno da obitelj ima vikendicu u S.T., u koju 1994. godine useljava bez pravnog osnova M.N., hrvatski branitelj i ratni vojni invalid, koji iste godine sklapa ugovor s Općinom o plinifikaciji objekta. Tek iduće (1995.) godine, Općina S. T. donosi rješenje kojim dodjeljuje imovinu na privremeno korištenje M. N.-u, uz obrazloženje da je vlasnik (sada bivši suprug pritužiteljice) izbjegao u Srbiju.

U međuvremenu, iako je i dalje bio u kući pritužiteljice, privremeni korisnik M.N., njegova supruga i djeca stambeno su zbrinuti kao članovi kućanstva nositelja obnove (njegova punca); iako je tehnički pregled obnovljene kuće obavljen prije 11 godina (13.11.1998. godine), do danas se obitelj M.N. nije u nju preselila. Rješenjem Općine, od 10.4.2000. godine, stavljeno je van snage rješenje iz 1995. godine i utvrđeno da privremeni korisnik nema pravo na alternativni smještaj, te mu je naloženo predati imovinu pritužiteljici, ali se isti oglušio.

U svibnju 2000. godine, na prijedlog privremenog korisnika, nadležni općinski sud donosi rješenje o određivanju privremene mjere zabrane otuđenja nekretnine pritužiteljice, zbog

potraživanja koja privremeni korisnik ima prema njoj (s naslova sredstava uloženi u nekretnine koje su mu predane na privremeno korištenje). Pritužiteljica podnosi zahtjev Općini (10.7.2000. godine) za poduzimanje mjera radi iseljenja privremenog korisnika, ali se Općina oglušila, pa je podnijela tužbu radi iseljenja i uspjela u sporu (2005. godine). Međutim, prije okončanja ovog spora nadležno državno odvjetništvo pokrenulo je spor (2004. godine) radi iseljenja istog privremenog korisnika (iz iste nekretnine), pa pritužiteljica, kao neuka stranka, nije poduzela potrebne radnje (ovrha), već je postupala po uputama Uprave za prognanike i čekala okončanje novog spora, s tim da joj je Uprava plaćala naknadu od 7 HRK/m<sup>2</sup> mjesečno. Pogrešnom uputom Uprave došlo je do višegodišnje odgode predaje imovine vlasnici, nepotrebno je pokrenut novi sudski postupak, a plaćanjem navedene naknade oštećen je državni proračun. Pri tome, Uprava obavještava pritužiteljicu u studenom 2003. godine da je u "*tijeku postupak podizanja tužbe*" putem nadležnog državnog odvjetništva radi iseljenja, ali je to učinila tek krajem 2004. Tužba je podnesena u siječnju 2005. godine i predmet je okončan usvajanjem tužbenog zahtjeva i iseljenjem privremenog korisnika u lipnju 2007. godine, kojom je prilikom sastavljen zapisnik u kojem stoji da je objekt devastiran, srušenog potkrovlja i da nije useljiv.

Međutim, (bivši) privremeni korisnik podnio je tužbu protiv pritužiteljice, te je presudom nadležnog općinskog suda (od 9.6.2009.) presuđeno da mu je dužna isplatiti iznos od cca. 300.000,00 HRK, s naslova njegovih ulaganja u objekt (u vrijeme pisanja ovoga Izvješća, drugostupanjski sud potvrdio je prvostupanjsku presudu). Pritužiteljica se obratila zahtjevom za sklapanje tripartitne nagodbe Ministarstvu regionalnog razvoja, pozivom na citirani Zaključak Vlade Republike Hrvatske od 7. prosinca 2006. godine, ali bez uspjeha. Na njezin zahtjev za obnovu kuće, Uprava za obnovu je odgovorila da nije moguće provesti postupak obnove jer je u zemljišnim knjigama upisana mjera zabrane raspolaganja; osim toga, Ministarstvo je izradilo troškovnik radova prema kojemu je potrebno uložiti znatna sredstva samo radi uklanjanja sadašnje građevine, pa se obnova pokazala neisplativom.

Pritužiteljica je rješenjem Centra za socijalnu skrb Z. stekla pravo na socijalnu pomoć, u iznosu od 500,00 HRK mjesečno, jer živi sama kao podstanarka, nezaposlena je i nema sredstava za život a imovinu ne može otuđiti.

Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti obavijestilo je pučkog

pravobranitelja 2007. godine da M.N. nema status HRVI, a Ministarstvo regionalnog razvoja je (u prosincu 2009. godine) dostavilo podatak da M.N. nema status branitelja od 2002. godine.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj preporučio Ministarstvu regionalnog razvoja sklopiti nagodbu (o naknadi ulaganja u zauzetu imovinu) sa privremenim korisnikom, sukladno Zaključku Vlade RH od 7. prosinca 2006. godine, bez uspjeha. Nakon toga je upućeno pismo Vladi Republike Hrvatske.

**Ishod slučaja:** U ovom trenutku nema podataka o odluci Vlade Republike Hrvatske.

**Napomena:** Pritužiteljica je socijalni slučaj, imovina joj je devastirana, a izgubila je sudski spor, te mora isplatiti iznos od cca. 300.000,00 HRK. Ministarstvo ne postupa sukladno Zaključku Vlade Republike Hrvatske od 7. prosinca 2006. godine.

Uprava za PPDS je pogrešno upućivala pritužiteljicu i nepotrebno uzrokovala sudski postupak, a propustila je tražiti povrat uloženih sredstava u obnovu kuće M.N., pa je oštećen državni proračun (zbog zastare). Nije pokrenut postupak utvrđivanja odgovornosti službene osobe.

Sve izloženo govori da je postupanje nadležnih tijela bilo pristrano i pogodovalo privremenom korisniku, a na štetu pritužiteljice, čime su njezina prava ozbiljno povrijeđena i koja i dalje živi u neizvjesnosti. Dok je jedna strana ostvarila pravo na dom dva puta, pritužiteljici to nije uspjelo niti jednom.

**(2) Opis slučaja (P.P.-1423/08):** U prošlogodišnjem izvješću je naveden slučaj pritužitelja N. Č., iz K., koji ne može stupiti u posjed vlasništva i koji se obratio pučkom pravobranitelju putem punomoćnice. Iako je tijekom 2009. godine privremeni korisnik napustio njegovu kuću, objekt je zaključan i vlasnik ne može ući.

Uprava za PPDS je tvrdila da nema podataka o ovom slučaju, pa je pučki pravobranitelj, u ispitnom postupku, pribavio oznaku i nadnevak akta kojim je nadležna komisija predala kuću privremenom korisniku.

Vlasnik je bio primoran voditi sudski postupak radi iseljenja, iako je Zakonom o područjima posebne državne skrbi određena dužnost Ministarstva regionalnog razvoja inicirati ovaj postupak, putem nadležnog državnog odvjetništva.

U trenutku sastavljanja ovog Izvješća, punomoćnica se telefonom ponovno obratila pučkom pravobranitelju, navodeći da u regionalnom uredu ne žele primiti na razgovor pritužitelja koji je pokušao saznati kako da dođe do ključeva, a osim toga, kako riješiti i problem neplaćenih režijskih troškova, koje je trebao platiti bivši privremeni korisnik.

**Ishod slučaja:** Nadležnoj Upravi će biti upućen dopis s preporukom o daljnjem postupanju.

**(3) Opis slučaja (P.P.-1115/08):** Pritužiteljica M.B. se obratila za pomoć s pritužbom (18. rujna 2008. godine) na rad Uprave ZPPDS, u postupku povrata njezine kuće u R., koja je predana na privremeno korištenje K.S. i njegovoj obitelji (1997. godine), koji još uvijek koriste kuću (do trenutka sastavljanja ovog Izvješća). U pritužbi se navodi da privremeni korisnik iznajmljuje kuću turistima, te da obitelj ima drugu kuću u vlasništvu. Pritužiteljica živi izvan Hrvatske i angažirala je odvjetnika, koji je pokrenuo sudski postupak radi iseljenja K.S. (i ishodio pravomoćnu presudu 2004. godine), no, u presudi je navedeno da K.S. mora iseliti u roku od 15 dana *nakon što mu nadležno tijelo osigura stambeno zbrinjavanje*. Sud je ovo obrazložio činjenicom da je nadležno Ministarstvo donijelo rješenje 16. lipnja 2004. godine, kojim je ukinuto rješenje Komisije za privremeno preuzimanje i korištenje imovine (iz 1997.), te da K.S. (s obitelji) *ostvaruje pravo na stambeno zbrinjavanje do ostvarenja uvjeta za povratak, odnosno do stupanja u posjed njihove imovine*. Dakle, ovrha nije bila moguća do rješavanja stambenog zbrinjavanja K.S.

Međutim, Ministarstvo je ovdje počinilo propust koji će u nastavku biti pojašnjen.

Osim navedenoga, pritužiteljica je Ministarstvu podnijela i zahtjev za naknadu štete zbog nemogućnosti stupanja u posjed kuće, ali je (dvije godine kasnije) dobila ponudu za sklapanje nagodbe s kojom nije bila zadovoljna jer je ponuđeni iznos smatrala nedostatnim, te se nije htjela odreći prava na isplatu kamate (a što je bila jedna od klauzula u tekstu nagodbe). Ovaj njezin zahtjev sada se rješava u sudskom postupku protiv Republike Hrvatske, pred nadležnim općinskim sudom.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj preporučio Ministarstvu regionalnog razvoja poduzeti potrebne radnje radi iseljenja bivšeg privremenog korisnika i isplatiti pritužiteljici

naknadu štete.

U svojem očitovanju iz listopada 2008. godine, Uprava za PPDS navela je da ne može udovoljiti preporuci glede iseljenja privremenog korisnika jer se vodi sudski postupak po tužbi pritužiteljce M.B protiv K.S., te da naknadu štete nije moguće isplatiti jer pritužiteljica nije potpisala nagodbu koju joj je Uprava dostavila, već je pokrenula sudski postupak radi isplate. Ujedno je izraženo čuđenje da odvjetnik nije pokrenuo ovršni postupak radi iseljenja po pravomoćnoj sudskoj odluci. Na kraju, u očitovanju je navedeno da privremeni korisnik K.S. *ne ostvaruje pravo na stambeno zbrinjavanje*, jer ima vlastitu kuću.

Pučki je pravobranitelj dopisom ukazao na propust u postupanju Uprave za PPDS, te naveo da je Uprava bila dužna postupiti sukladno Zakonu o područjima posebne državne skrbi: ukinuti rješenje iz 2004. godine (na koje se pozivao sud u presudi) i *rješenjem* utvrditi da K.S. nema pravo na stambeno zbrinjavanje.

To bi rješenje vlasnici (pritužiteljici) omogućilo provedbu ovršnog postupka, a potom i useljenje u kuću.

U dopisu Uprave za PPDS, zaprimljenom 2. prosinca 2009. godine, pučki je pravobranitelj obaviješten da je punomoćniku pritužiteljice dostavljeno traženo rješenje.

**Napomena:** Nepravilnim postupanjem nadležnog tijela, pritužiteljici je onemogućeno useljenje u kuću šest godina nakon donošenja pravomoćne presude, zbog čega se tek sada pokreće ovršni postupak. Osim toga, u tijeku je parnica protiv Republike Hrvatske, u kojoj se potražuje znatan iznos s naslova naknade štete zbog nemogućnosti korištenja kuće, što će, s troškovima sudskog postupka, oštetiti državni proračun.

### ***B) Uprava za obnovu***

Uprava za obnovu, između ostalog, rješava žalbe protiv rješenja o pravu na obnovu obiteljskih kuća i stanova, a koje u prvom stupnju donose uredi državne uprave u županijama.

Godinama se ukazuje na problem nepostupanja komisija za procjenu ratne štete, koje imaju veliku ulogu u ovim predmetima jer se žalbe pretežito odnose na kategorizaciju štete.

Uprava za obnovu u duljem je razdoblju rješavala velik broj predmeta (svojedobno ih je bilo 14.000), ne raspoložujući s dovoljnim brojem zaposlenika, na što je pučki pravobranitelj

upozoravao u ranijim izvješćima. Tijekom 2009. godine, Uprava je kadrovski ojačana, pa je za očekivati da će preostalih 7.200 predmeta biti riješeno u kraćim rokovima.

Pritužbe građana uglavnom su se odnosile na dugotrajnost postupka u drugom stupnju.

Nakon intervencije pučkog pravobranitelja, u nekim su predmetima žalbe bile riješene u razumnom roku, ali u većem broju intervencija nije dovela do okončanja postupka. U nekim je pritužbama prigovoreno na kategorizaciju štete na objektu, kvalitetu obavljenih radova pri obnovi kuća (učvršćivanje zidova, veličina prozora, kvaliteta i raspored instalacija za vodu i struju, kvaliteta sanitarnih pločica i sl), no pritužitelji su u ovim slučajevima obavještavani da prijepore o izvedenim građevinskim radovima mogu riješiti jedino putem suda, uz provođenje vještačenja.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P-09-07-1638/09): Pritužitelj A.P., iz Osijeka, osobno je zatražio pomoć pučkog pravobranitelja zbog dugotrajnosti postupka po zahtjevu za obnovu. Protiv prvostupanjskog je rješenja podnio žalbu 2003. godine, a o kojoj nije riješeno iako je od tada proteklo sedam godina. Prije dolaska u Ured pučkog pravobranitelja, bio je u Upravi za obnovu, gdje mu je rečeno da je do odugovlačenja došlo jer službenik, koji je vodio njegov predmet, ne radi više u Upravi. Ujedno su ga uputili da se obrati za pomoć pučkom pravobranitelju, nakon čega će predmet biti dodijeljen hitno u rad.

**Ishod slučaja:** Pučki je pravobranitelj uputio požurnicu navedenoj Upravi.

**(2) Opis slučaja** (P.P-09-07-1361/09): Pučki je pravobranitelj zaprimio pritužbu udruge za zaštitu ljudskih prava iz O., u ime M. V. radi nerješavanja žalbe na rješenje Ureda državne uprave za poslove obnove u Osječko-baranjskoj županiji (od 22. rujna 2004.) kojim je odbijen zahtjev za obnovu u ratu porušene kuće. Prvo rješenje u ovoj stvari doneseno je 1999. godine. Stranka je višekratno požurivala postupanje Ministarstva. U prosincu 2006. godine Ministarstvo je odgovorilo da će žalba prema planu i programu rješavanja drugostupanjskih postupaka biti rješavana početkom 2007. godine. Nakon gotovo tri godine, u lipnju 2009. godine Ministarstvo navodi da zbog obima ranije zaprimljenih predmeta žalba nije riješena te *"kako se radi o ponovljenoj žalbi ista će biti rješavana čim prije bude moguće i to najkasnije u okviru 90 dana"*.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj uputio više požurnica Ministarstvu, no bez uspjeha. Neprihvatljivo je da se o pravu stranke nije riješilo od 1999. godine. Pučki je pravobranitelj zatražio žurno rješavanje o žalbi. Činjenica da se radi o "ponovljenoj žalbi" nije opravdanje za prekoračenje rokova određenih ZUP-om.

**Ishod slučaja:** Iako je protekao rok za dostavu očitovanja, ono u trenutku pisanja ovoga Izvješća nije zaprimljeno, pa je pučki pravobranitelj ponovno požurio postupanje. Nakon 11 godina, nije izvjesno kada će postupak biti okončan.

**Napomena:** U više predmeta utvrđeno je da postupak po zahtjevu za obnovu kuće traje 11 godina.

### ***C) Uprava za lokalnu i regionalnu infrastrukturu***

Ozbiljan problem nekih naselja u ruralnim područjima, stradalima u ratu, jest nemogućnost rješavanja infrastrukturnih problema: struje, vode i cesta. Uglavnom se radi o pritužiteljima koji su prije rata imali priključke za vodu i struju, kao i prilazne ceste.

U pritužbama se navode slučajevi sela koja nemaju prilaznu cestu. Poseban je problem sa starijim i bolesnim osobama, koje trebaju zdravstvenu pomoć. Oni moraju pješice prijeći nekoliko kilometara do najbliže ceste, gdje postoji javni prijevoz, jer vozila hitne pomoći ne mogu doći do njih.

U predmetima u kojima je intervenirano zbog ovih problema, uglavnom je dobiven odgovor da se radovi odvijaju po godišnjem planu, sukladno raspoloživim financijskim sredstvima. Dovršenje ovog obimnog posla otežava činjenica da se radi o rijetko naseljenim krajevima, zbog čega je potrebno uložiti znatna sredstva da se udaljena sela opskrbe vodom i strujom. Razumljivo je da gospodarska situacija ne dozvoljava ispunjenje svih zahtjeva građana, ali valja ukazati da su životni uvjeti u nekim krajevima, stradalima u ratu, ispod ljudskog dostojanstva, petnaest godina nakon rata.

Dodatni je problem ovih krajeva nedovršeno razminiranje, čime su ugroženi životi građana ali i radnika koji obavljaju radove na infrastrukturnim objektima.

**Opis slučaja** (P.P.-658/08): Pritužiteljica V. L. obratila nam se jer njezin otac V. K. ima



problema s priključenjem kuće na elektroenergetsku mrežu, u mjestu na području posebne državne skrbi, a prije rata sve su kuće u zaselku imale priključak. Pritužbi je priloženo očitovanje HEP–Operatora distribucijskog sustava d.o.o. Elektre K. od 25. svibnja 2009. iz kojeg proizlazi kako V. K. ne može dobiti elektroenergetsku suglasnost za priključenje kuću na mrežu, sve dok u Planu sanacije i obnove za 2009. godinu ne budu osigurana sredstva za tu namjenu (HEP zaključno sa svibnjem 2009. nema saznanja o vremenu donošenja predmetnog Plana), kao i da u Planu sanacije i obnove za 2008. godinu radna skupina sastavljena od predstavnika Kluba zastupnika SDSS-a Hrvatskog sabora, Ministarstva regionalnog razvoja te HEP-a za područje K. nije predvidjela sredstva u tu namjenu.

**Poduzete mjere:** Od Ministarstva regionalnog razvoja zatraženo je očitovanje o navodima pritužbe uz poseban osvrt na Plan sanacije i obnove za 2009. godinu. Ministarstvo je uputilo dopis HEP-u, Operatoru distribucijskog sustava d.o.o., u kojem se navodi kako je Ministarstvo izvršilo svoje obveze iz Zakona o obnovi, a da je priključak na mrežu u djelokrugu rada HEP-a.

Na traženje pučkog pravobranitelja, HEP je dostavio očitovanje u kojem se navodi da radna skupina, koja je sastavljala liste prioriteta naselja za sanaciju i obnovu, nije svrstala u listu prioriteta za elektrifikaciju u 2009. godinu mjesto u kojem živi pritužitelj.

Obnovom kuća porušenih u ratu podrazumijeva se takav opseg radova koji je nužan da bi se one dovele u stanje prikladno za život i boravak. Mogućnost korištenja električne energije (uz vodu) predstavlja jedan od osnovnih životnih uvjeta, pa smatramo da obnovu stambenih objekata nužno treba pratiti i obnova infrastrukture. Prebacivanje odgovornosti s Ministarstva na HEP i obrnuto, ne može se prihvatiti, pa je pučki pravobranitelj potaknuo nadležno Ministarstvo da se u suradnji i zajedničkoj akciji s HEP-om i Klubom zastupnika SDSS-a osiguraju sredstva u tekućoj 2010. godini.

**Ishod slučaja:** Do podnošenja ovoga Izvješća nismo zaprimili obavijest o poduzetom.

### ***Mirovinsko i invalidsko osiguranje***

U području mirovinskog osiguranja tijekom 2009. godine, pučki je pravobranitelj zaprimio 123 nove pritužbe iz nadležnosti Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (što je za 20% manje nego prošle godine), a poduzimao je radnje u još 74 predmeta iz ranijih godina.

Osim iz Republike Hrvatske, pučki pravobranitelj je zaprimio i pritužbe iz Republike Bosne i Hercegovine (24), Republike Srbije (26), Republike Slovenije (1) i Republike Kosovo (1).

U 24 predmeta iz područja mirovinsko-invalidskog osiguranja, pritužitelji su tražili požurivanje u postupcima pred Upravnim sudom Republike Hrvatske.

U postupku ispitivanja pritužbi glede ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja pučki pravobranitelj je najviše surađivao sa Središnjom službom Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje - Uredom za financijsko upravljanje i kontrolu (u nastavku: HZMO).

Mjerodavno tijelo Središnje službe-HZMO-a i nadležna tijela HZMO-a, uglavnom su uredno dostavljala pučkom pravobranitelju tražena očitovanja, u zakonskom roku. U malom broju slučajeva očitovanje je dostavljeno tek nakon požurnice.

Pritužbe na rad HZMO-a pretežito su se odnosile na duljinu trajanja postupka (prvostupanjskog i drugostupanjskog) u tuzemnom osiguranju i u postupku ostvarivanja prava na temelju međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju, dostavi podataka iz matične evidencije HZMO-a, ostvarivanju prava na mirovinu, te na provedbu postupka konvalidiranja odluka i pojedinačnih akata iz područja mirovinskog osiguranja.

U predmetima po pritužbama, pučki je pravobranitelj uglavnom u roku obaviješten o tijeku postupka te mu je dostavljan primjerak rješenja u predmetima u kojima je nadležno tijelo donijelo rješenje ili zaključak.

Neke pritužbe odnosile su se na primjenu međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju, a radilo se uglavnom o pritužiteljima s prebivalištem u Republici Srbiji i Bosni i Hercegovini.

Prema očitovanju HZMO-a, inozemni osiguratelji često ne dostavljaju na vrijeme i uredno popunjenu i propisanu dokumentaciju. I u takvim bi slučajevima pučki pravobranitelj nastavio

pratiti trajanje i tijek postupka i, po potrebi, nakon primjerenoga roka ponovno, tražio izvješće o stanju spisa.

Iz dostavljenih očitovanja razvidan je problem suradnje nadležnih tijela HZMO-a s inozemnim nositeljima osiguranja. U tom smislu, valjalo bi preciznije utvrditi obveze ugovornih strana radi dosljedne primjene ugovora u cilju zaštite prava i interesa stranaka i donošenja odluka u razumnom roku.

Pučki pravobranitelj smatra da bi valjalo ponovno službeno upoznati i upozoriti države na probleme i stanje u području ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja, odnosno strane nositelje mirovinskog i invalidskog osiguranja radi pravilne i potpune provedbe potpisanih i ratificiranih ugovora odnosno drugih administrativnih sporazuma o socijalnom osiguranju. Dugo trajanje postupka zbog nedostavljanjem propisanih i/ili pravilno popunjenih obrazaca inozemnog nositelja osiguranja tj. određenog tijela za vezu, dovode do povrede prava stranaka, ali ne krivnjom nadležnih tijela Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje.

Analiza pritužbi i odgovora nadležnih tijela HZMO-a, ukazuje na problem dugotrajnosti postupaka u provedbi Zakona o konvalidaciji i Pravilnika o postupku konvalidiranja odluka i pojedinačnih akata iz područja mirovinskog osiguranja. Naime, osim što su nadležna tijela HZMO-a opterećena velikim brojem predmeta, stranke često nadležnom tijelu HZMO-a ne dostavljaju dokaze o pravno relevantnim činjenicama (odlučnima za donošenje rješenja u roku).

Pučki pravobranitelj je i u 2009. godini surađivao s inozemnim ombudsmanima, tako što je sve pristigle zamolbe u svezi ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja žurno prosljeđivao na razmatranje HZMO-u, a nakon provedenog postupka dostavljao odgovarajuću obavijest o rezultatu poduzetih mjera.

Iz dostavljenih informacija o radu HZMO-a, razvidno je da postoji problem velikog broja predmeta u odnosu na broj službenika koji rješavaju o zahtjevima.

U 2009. godini uočen je pad broja pritužbi u svezi upravnih sporova pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, pokrenutima protiv akata HZMO-a.

Pučki pravobranitelj je uvijek, nakon zaprimanja pritužbi na rad Upravnog suda Republike Hrvatske, zbog trajanja postupka u predmetima ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja redovito dostavljao pritužbe Sudu kao požurnicu stranke ili kao preporuku za

razmatranje bržeg donošenja odluke.

**Primjeri:**

**(1) Opis slučaja (P. P.-724/09):** Pritužiteljica S.V., iz N. S., Republika Srbija, pritužbom od 11. svibnja 2009. godine, zatražila je pomoć pučkog pravobranitelja zbog nerješavanja njene žalbe podnesene protiv rješenja HZMO-a, od 20. rujna 2007. godine.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je 12. svibnja 2009. zatražio očitovanje HZMO-a, o razlozima odugovlačenja i kašnjenja u donošenju rješenja o žalbi u konkretnoj pravnoj stvari.

HZMO-Središnja služba je 4. lipnja 2009. dostavila obrazloženo očitovanje s preslikom rješenja od 20. svibnja 2009. godine, kojim je žalba odbijena.

**Napomena:** Uspješna intervencija, te je utvrđena dugotrajnost postupka.

**(2) Opis slučaja (P.P.-1219/09):** N. B. iz G., pritužio se pučkom pravobranitelju, 6. listopada 2009. godine, zbog nerješavanja zahtjeva za utvrđivanje prava na starosnu mirovinu, koje je podnio 13. studenoga 2007. godine.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je, 9. listopada 2009. godine, od mjerodavnog tijela HZMO-e zatražio dostavljanje izvješća o poduzetim radnjama radi donošenja rješenja, te obrazloženje o razlozima ovakvog dugog trajanja postupka u rješavanju zahtjeva.

**Ishod slučaja:** HZMO - PS u Š., je 27. listopada 2009. dostavila je pučkom pravobranitelju presliku rješenja od 12. lipnja 2009, kojim se osiguraniku N.B. priznaje, počevši od 30. listopada 2007. godine, pravo na starosnu mirovinu.

**Napomena:** Intervencija je uspješna, te je utvrđen propust kod otpreme rješenja i neobrazloženo dugo trajanje postupka, te nepoštivanje odredbe članka 296. Zakona o općem upravnom postupku.

**(3) Opis slučaja (P.P.-640/09):** Pučki pravobranitelj je 15. travnja 2009. zaprimio pritužbu B.C., iz O., na rad HZMO-a u svezi izvršenja presude Upravnog suda Republike Hrvatske od 22. listopada 2008. godine, kojom presudom je poništeno rješenje HZMO-Središnje službe u Zagrebu od 10. siječnja 2005. godine.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je 22. travnja 2009. zatražio očitovanje HZMO-a, o provedenom postupku i stanju spisa nakon donošenja presude Upravnog suda Republike Hrvatske od 22. listopada 2008.

**Ishod slučaja:** HZMO- PS u K. je 22. svibnja 2009. dostavila obrazloženo očitovanje s novim prvostupanjskim rješenjem, od 15. svibnja 2009., kojim se rješenjem pritužitelju određuje prijevremena starosna mirovina, počevši od 1. srpnja 2005. godine.

**Napomena:** Intervencija je uspjela, te je utvrđeno neopravdano dugo trajanje postupka i nepoštivanje odredbe članka 296. Zakona o općem upravnom postupku.

**(4) Opis slučaja (P.P.-1024/09):** Pučki pravobranitelj je 7. srpnja 2009. zaprimio pritužbu D.V. iz D., u Republici Srbiji. Pritužitelj je tražio pomoć u postupku konvalidacije mirovinskog staža kao staža osiguranja (provedenog u radnom odnosu na području Republike Hrvatske koje je bilo pod zaštitom Ujedinjenih naroda). Zahtjev je podnesen 24. travnja 2009.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je zatražio žurno očitovanje o stanju spisa te poduzetim radnjama radi donošenja rješenja.

**Ishod slučaja:** HZMO je dostavio (27.8.2009.) očitovanje u kojem se navodi da je HZMO-PS u G. zahtjev pritužitelja zaprimila 28. travnja 2009., te ga je prosljedila u HZMO-PS u Z., kao mjesno nadležnoj (gdje je zaprimljen 7. svibnja 2009.godine). Dana 22. svibnja 2009. je pritužitelju upućena preporučena pošiljka s naputkom da u roku od 15 dana dostavi dodatnu dokumentaciju - dokaze na kojima temelji svoj zahtjev. Naputak je dostavljen na adresu u G. koju je podnositelj zahtjeva naznačio kao prebivalište. Nakon što se pošiljka vratila kao neuručena 26. kolovoza 2009., ona je upućena na adresu boravišta u Republici Srbiji.

Pučki pravobranitelj je 12. studenoga 2009. obzirom na protek vremena zatražio od nadležnog tijela HZMO-a žurnu obavijest o stanju spisa.

Konačno, 22. siječnja 2010. godine, dostavljena je preslika rješenja HZMO-PS u Z., kojim se utvrđuje u mirovinski staž kao staž osiguranja vrijeme provedeno u radnom odnosu kod. Z. na području Republike Hrvatske (koje je bilo pod zaštitom Ujedinjenih naroda od 9. listopada do 4. kolovoza 1995.).

**Napomena:** Razvidno je da trajanje postupka pred nadležnim tijelima HZMO-a u

velikom broju slučajeva ovisi o potpunosti i razumljivosti zahtjeva pritužitelja. Naime, učestali su slučajevi kada pritužitelji u pritužbi navode dugotrajnost postupka kod HZMO-a, međutim, zbog netočnih podataka o adresi, nepotpune dokumentacije, nadležna tijela HZMO-a ne mogu provesti postupak zbog propusta samih stranaka.

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

Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti obavlja veliki broj upravnih i drugih poslova koji se odnose na pravni položaj, branitelja i pitanja hrvatskih vojnih invalida iz Domovinskog rata i mirnodopskih vojnih invalida, razvojačenih branitelja i članova njihovih obitelji, te obitelji poginuloga umrloga, zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja.

Već je u Izvješću pučkog pravobranitelja za 2008. godinu uočeno da je, stupanjem na snagu Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, iz 2004. godine, kao i novim ustrojstvom Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti (u nastavku: Ministarstvo), bitno smanjen broj pritužbi vezanih uz rad nadležnih tijela u ostvarivanju i zaštiti prava hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i njihovih obitelji. Tijekom 2009. godine, od svih pritužbi hrvatskih branitelja pučkom pravobranitelju, sedam ih se odnosilo na postupke po zahtjevima temeljem navedenog Zakona (u prethodnoj godini, bilo ih je 18).

Pritužbe su se odnosile na dugotrajnost upravnih sporova, način evidentiranja podataka i izdavanja potvrde koje se odnose na ratni put, te na provedbu postupka revizije ocjene invalidnosti.

Pučki pravobranitelj je Upravnom sudu Republike Hrvatske, dostavljao pritužbe hrvatskih branitelja iz domovinskog rata kao požurnicu stranke ili kao svoj prijedlog za razmatranje mogućnosti bržeg donošenja odluke, u slučajevima dugog trajanja upravnog spora.

## ***Osobe lišene slobode***

U 2009. godini pučkom pravobranitelju podneseno je 213 pritužbi osoba lišenih slobode, što predstavlja porast u odnosu na 2008. godinu. Pritužbe se, jednako kao i prethodnih godina, najčešće podnose radi povrede prava na smještaj primjeren ljudskom dostojanstvu i zdravstvenim standardima, prava na zdravstvenu zaštitu, prava na rad, korištenje pogodnosti, premještaje itd. Kontinuiran porast pritužbi uzrokovan je, između ostalog, čestim obilascima ustanova u zatvorskom sustavu, te sve većoj informiranosti osoba lišenih slobode o ovlastima pučkog pravobranitelja.

Tijekom 2009. godine, pučki je pravobranitelj bio u zatvorima u Bjelovaru, Gospiću, Karlovcu, Rijeci, Sisku, Splitu, Zagrebu i Varaždinu, kaznionicama u Glini, Lepoglavi, Lipovici - Popovači i Turopolju te odgojnom zavodu u Turopolju i Zatvorskoj bolnici. Metodološki, pregledi se razlikuju ovisno radi li se o detaljnom pregledu, tijekom kojeg se obilaze sve prostorije i sobe u ustanovi, obavlja uvid u dokumentaciju, razgovara sa svim osobama lišenima slobode ili se radi o pregledu povodom određene pritužbe ili ranije upućene preporuke pučkog pravobranitelja. Svrha takvog pregleda je utvrditi je li otklonjen konkretni problem i što je poduzeto u vezi s upućenom preporukom. Tijekom tog pregleda ne razgovara se sa svim osobama lišenim slobode već s pojedinim, nasumice odabranim osobama, s eventualnim pritužiteljem i osobama koje izraze želju za razgovorom, te se ne obilaze sve prostorije i sobe već samo neke koje su izabrane metodom slučajnog izbora.

Navedenim je pregledima utvrđeno da je prenapučenost i nadalje najveći problem zatvorskog sustava i generator većine ograničavanja ili kršenja prava osoba lišenih slobode. Prema podacima Uprave za zatvorski sustav, ukupni kapacitet kaznionica i zatvora je 3.351, a broj osoba koji se u njima nalazi kreće se oko 5.000, što iznosi 149% popunjenosti kapaciteta. No, potrebno je naglasiti da je ukupni kapacitet u zatvorenim uvjetima 2.495, a da se broj pritvorenika, zatvorenika kojima je određen istražni zatvor, zatvorenika i kažnjenika kreće oko 4.000, što iznosi oko 160% popunjenosti. Nužno je imati na umu podatak naveden i u odluci Ustavnog suda (U-III/4182/2008) da se prema standardima Europskog odbora za probleme kriminaliteta (European Committee on Crime Problems, CD-PC) koji objašnjavaju Preporuku

R(99)22, pri tzv. "koncentracijskoj kalkulaciji" ukupnog broja zatvorenika smještenih na raspoloživa mjesta u zatvorima, koncentracija iznad 120 smatra "kritičnom". Jednako kao i u prethodnim izvješćima, pučki pravobranitelj smatra potrebnim ponovo naglasiti da je prenapučenost odavno prestala biti isključivi, organizacijski problem zatvorskog sustava, već se radi o problemu koji država sustavno mora rješavati. Nužno je ukazati i na Zaključna razmatranja UN Odbora za ljudska prava iz listopada 2009. godine, povodom drugog periodičnog izvješća Republike Hrvatske prema čl. 40. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Naime, u točki 13. Zaključnih razmatranja naglašava se zabrinutost radi prenapučenosti zatvorskog sustava. Rješavanje prenapučenosti smatra se prioritetom, a Republiku Hrvatsku se obvezuje da dostavi podatke o postignutom u pogledu navedenog zahtjeva u sljedećem periodičkom izvješću. Slijedom navedenog, pučki pravobranitelj smatra nužnim inzistirati na izgradnji i širenju zatvorskih kapaciteta (dogradnja Zatvora u Zagrebu, Kaznionice u Glini, izgradnja nove kaznionice), unatoč ekonomske krize koja pogađa sve segmente društva. Međutim, iskustva brojnih zemalja dokazuju da izgradnja novih zatvora i povećanje kapaciteta ne rješava problem prenapučenosti već je neophodno postupati sukladno Preporuci R (99) 22 Vijeća Europe, (oduzimanje slobode trebalo bi biti posljednje sredstvo i iznimka, afirmacija alternativnih kazni, određivanje i trajanje pritvora/istražnog zatvora što rjeđe i kraće, dekriminalizacija određenih kažnjivih ponašanja itd). U svjetlu spomenute Preporuke pozitivnim se ocjenjuje donošenje Zakona o probaciji, koji će, opravdano je vjerovati, uvelike doprinijeti smanjenju zatvorske populacije ali i, što je i važnije, ostvarivanju svrhe kažnjavanja.

Uvažavajući do sada rečeno, može se zaključiti: što je veća napučenost, to je teža situacija. Pregledima je utvrđeno da najviše pritužbi i problema (organizacijskih i sigurnosnih) ima u zatvorima gdje se nalaze tzv. uskočki sudovi (Zagreb, Rijeka, Split i Osijek). Popunjenost tih zatvora u prosjeku se kreće između 160% i 200%, a dodatni problem, predstavljaju i velike grupe supočinitelja koji ne smiju dolaziti u kontakt tijekom boravka u pritvoru. Tako je npr. tijekom pregleda u Zatvoru u Splitu bilo 14 velikih skupina, a tijekom pregleda u Zatvoru u Rijeci više od 10 skupina (neke i više od 10 supočinitelja).

Uvažavajući više puta ponavljanu činjenicu da je prenapučenost glavni uzročnik ograničavanja ili kršenja prava osoba lišenih slobode, posebno pohvalnim ocjenjuje se



prenamjena cijelog krila zgrade Zatvora u Varaždinu u odjel za zatvorenike, čime je kapacitet povećan sa 77 na 100. Upravitelji većine zatvora problem prenapučenosti rješavaju prenamjenom raznih prostorija u spavaonice (npr. kapacitet Zatvora u Splitu u odnosu na pregled iz 2005. godine povećan je prenamjenom prostorija za zaposlenike). Stoga se tijekom pregleda stječe dojam da u zatvorskom sustavu više ne postoji niti jedna dvorana, kapelica ili druga prostorija koja nije prenamijenjena u spavaonicu, što značajno utječe na kvalitetu rada sa zatvorenicima i ostvarivanje svrhe izvršavanja kazne zatvora. U pojedinim se zatvorima problem prenapučenosti nastoji kompenzirati otvaranjem vrata soba tijekom određenog vremena u danu ili pregrađivanjem hodnika. U obilascima zatvora pučki pravobranitelj, gdje god za to ima mogućnosti, savjetuje upravitelje da otvaranjem vrata kroz dio dana umanje negativne posljedice prenapučenosti. Tako je npr., tijekom pregleda Zatvora u Sisku, u sobi 15 bilo smješteno 12 osoba, a prostorija je površine 26m<sup>2</sup> i obujma 65 m<sup>3</sup> (za taj broj zatvorenika prostorija trebala biti površine 48m<sup>2</sup> i 120 m<sup>3</sup>). Obzirom da se ispred sobe nalazi mali hodnik, a smještaj u njoj nije bio primjeren ljudskom dostojanstvu i zdravstvenim standardima, upraviteljici je upućena preporuka da vrata od prostorije tijekom dana ostavi otvorena, a da se rešetkasta vrata na kraju hodnika zaključavaju. Preporuka je prihvaćena tako da zatvorenici mogu šetati hodnikom, a strujanje zraka kroz sobu je olakšano.

U nekim je zatvorima, utvrđeno da uvjeti smještaja ne odgovaraju higijenskim i zdravstvenim standardima (npr. Zatvor u Karlovcu, Zatvor u Splitu). Zbog prenapučenosti i stavljanja što većeg broja kreveta, u sobama nema mjesta za ormariće u kojima bi zatvorenici držali osobne stvari. Vrlo se često stvari drže u vrećicama na podu, tako da su sobe neuredne. Jednako tako, nema dovoljno mjesta za stolove i stolce pa se hrana konzumira na krevetima, što dodatno doprinosi neurednosti i lošoj higijeni u prostorijama u kojima pritvoreni i zatvorenici provode 22 sata dnevno. Tijekom pregleda Zatvora u Splitu u sobi br. 2., tek nekoliko centimetara od glave zatvorenika koji je ležao na krevetu na kat, visila je plastična vrećica puna tekućine koja se slijevala iz sanitarnog čvora sobe s gornjeg kata. U svim prostorijama zrak je zagušljiv unatoč velikom broju ventilatora koje je uprava podijelila po sobama. Loše higijenske standarde u nekim zatvorima (npr., Zatvor u Zagrebu), dodatno otežava činjenica da sanitarni čvorovi nisu u potpunosti odvojeni, već ih od ostatka prostorije djelomično razdvaja zid visine

oko 180 cm (ostatak prostora do visine stropa je u potpunosti otvoren).

Boravak na svježem zraku u trajanju od najmanje 2 sata dnevno također nije moguće osigurati svim osobama lišenima slobode, naročito pritvorenima. Najviše pritužbi na ograničenje navedenog prava bilo je u zatvorima u Splitu i Rijeci, a upravitelji navedeno opravdavaju ranije spomenutim grupama supočinitelja. Obzirom na smještaj u centru grada, najveći je problem, u pogledu organiziranja šetnji, u Zatvoru u Rijeci koji nema mogućnost širenja šetališta. U grupi koja npr. ima 10 supočinitelja, šetnje bi svakog dana trebale trajati čak 20 sati, ukoliko bi svaki supočinitelj dnevno boravio na zraku 2 sata. Nešto drugačija situacija je u Zatvoru u Splitu, koji ima dva šetališta, a u kojem šetnje traju do 17.30 sati. Stoga je upravitelju preporučeno produživanje vremena šetnje do 21 sat, kako bi što veći broj pritvorenika imao mogućnost dva sata dnevno boraviti na svježem zraku.

Prenapučenost uzrokuje ograničavanje brojnih drugih prava zatvorenika, kao što je npr. pravo na zdravstvenu zaštitu. Tako je npr. pučki pravobranitelj, postupajući po pritužbi iz Kaznionice u Glini, utvrdio da zatvorenik nije prevezen na dogovoreni liječnički pregled zbog nedostatka vozila, radi velikog broja preprata drugih zatvorenika na sudove. Nadalje, prenapučenost, unatoč velikim naporima uprava zatvora, onemogućava odvajanje pušača i nepušača. Jednako tako, svim radno sposobnim zatvorenima nije moguće osigurati rad. Tijekom pregleda Zatvora u Splitu utvrđeno je da je od ukupno 272 osobe koje se nalaze u zatvoru samo 25 osoba (17 zatvorenika i 8 pritvorenika) radno angažirano. Pučki pravobranitelj smatra da je potrebno uložiti dodatne napore u pronalaženju poslova za osobe lišene slobode, kako bi dio dana provodili svrsishodno, te zadržali ili usvojili radne navike.

Kao i u izvješćima prethodnih godina, pučki pravobranitelj smatra potrebnim ukazati na činjenicu da se radi prenapučenost kaznionica zatvorenog tipa (Lepoglava i Glina), te zatvora koji imaju ustrojene odjele za izvršavanje kazne zatvora (Pula, Šibenik, Gospić i Zagreb), zatvorenici s izrečenim dugim kaznama zatvora često upućuju u zatvore koji nemaju osnovne preduvjete za izvršavanje dugih kazni. Time je ostvarivanje svrhe izvršavanja kazne zatvora, osposobljavanje za život na slobodi, znatno otežano ili onemogućeno, a izdržavanje kazne se svodi na 22 sata ležanja u sobi. U navedenom valja tražiti jedan od uzroka brojnih pritužbi u kojima zatvorenici traže premještaj. Upravo stoga, uvažavajući činjenicu da izbor ustanove u kojoj zatvorenici

izdržavaju kaznu zatvora ne predstavlja pravo zatvorenika, pučki pravobranitelj Središnjem uredu ili upraviteljima zatvora predlaže razmatranje mogućnosti premještaja.

Jednako kao i prošlih godina, brojni se pritvorenici i nadalje pritužuju na dugotrajnost sudskih postupaka (naročito u predmetima za kaznena djela iz nadležnosti Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta). Iako pučki pravobranitelj sukladno svojim ovlastima ne ispituje razloge određivanja i trajanja pritvora, jednako kao i u prošlogodišnjem izvješću nužno je napomenuti da je člankom 25. Ustava Republike Hrvatske propisano da pritvorene i optužene osobe za kazneno djelo imaju pravo u najkraćem roku, određenom zakonom, biti izvedene pred sud i u zakonskom roku oslobođene ili osuđene. Uz ranije spomenuta ograničavanja ili kršenja prava osoba lišenih slobode, pritvorenici se često pritužuju i na organizaciju posjeta (kontakta s obitelji). Naime, utvrđeno je da obitelji pritvorenika često putuju iz udaljenih mjesta te čekaju nekoliko sati kako bi došli na red za posjete koje traju 15 minuta. S obzirom na vrlo teške uvjete izdržavanja pritvora (istražnog zatvora) stječe se dojam da se pritvor pretvara u kaznu, što je nedopustivo obzirom na presumpciju okrivljenikove nevinosti, te ne odgovara svrsi niti pravnoj prirodi ove zakonske mjere oduzimanja slobode.

Tijekom pregleda u 2009. godini u zatvorima se nalazio vrlo mali broj žena. Tako je npr. u Zatvoru u Splitu (na dan pregleda) bilo 14 žena, Zatvoru u Varaždinu 4, Zatvoru u Sisku 2, te u Zatvoru u Bjelovaru 1. U pravilu, u pregledanim ustanovama tijekom 2009. godine, ustanovljeno je da se žene smještaju u sobe u kojima su nešto bolji smještajni uvjeti (npr. Zatvor u Splitu). Zatvorenice i pritvorenice nisu imale pritužbi na postupanje zaposlenika ili uvjete smještaja. No, utvrđeno je da se često zajedno smještaju različite kategorije osoba (npr. pritvorenice sa zatvorenicama). Iako mali broj žena u zatvorskom sustavu predstavlja pozitivnu okolnost, u pojedinim slučajevima navedeni podatak može predstavljati otežavajuća okolnost. Ukoliko se u zatvoru nalazi samo jedna žena (kao npr. tijekom pregleda Zatvora u Bjelovaru), ona je sama u sobi, tijekom boravka na svježem zraku je sama, te na neki način uvjeti izvršavanja pritvora odgovaraju posebnoj mjeri održavanja reda i sigurnosti - osamljenju. No prema riječima upravitelja, takve su situacije kratkotrajne.

Tijekom pregleda mali broj zatvorenika i pritvorenika usmeno se pritužuje na postupanje pravosudne policije, dok je broj pisanih pritužbi nešto veći. No, generalno se može zaključiti da

je, unatoč nepopunjenosti odjela osiguranja i prenapučenosti, sigurnosna situacija zadovoljavajuća, te da nije bilo slučajeva prekomjerne uporabe sredstava prisile.

Posebnu zabrinutost izazivaju usmene pritužbe zatvorenika da su nakon podnošenja pritužbe pučkom pravobranitelju izloženi određenoj vrsti šikaniranja ili vrijeđanja, te je u jednom slučaju radi podnošenja pritužbe pučkom pravobranitelju pokrenut stegovni postupak u kojem je zatvorenik proglašen krivim i izrečena mu je stegovna mjera. Izražava se zabrinutost ne samo stoga što je Zakonom o izvršavanju kazne propisano da se kazna zatvora izvršava na način da se zatvoreniku jamči poštovanje ljudskog dostojanstva, već se tu radi o ustavnom pravu zatvorenika na podnošenje pritužbe. U tom smislu Europski odbor za sprječavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), u svojim preporukama Republici Hrvatskoj navodi da se svaki oblik prijetnje ili zastrašivanja zatvorenika radi podnošenja pritužbe ne može tolerirati i podliježe sankcioniranju (52).

Kada se govori o pravnoj zaštiti zatvorenika potrebno je naglasiti da je utvrđeno kako u pojedinim zatvorskim ustanovama (npr. Kaznionica u Lepoglavi), suci izvršenja, unatoč obvezi iz čl. 47. Zakona o izvršavanju kazne zatvora da najmanje jednom godišnje obilaze zatvorenike kako bi ih uputili u njihova prava i načine ostvarivanja prava, zatvorenike obilaze rjeđe. Stoga je potrebno imati na umu preporuku koju je nakon posljednjeg pregleda uputio Europski odbor za sprječavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) da nadležne sudske vlasti trebaju češće obilaziti i razgovarati sa zatvorenicima, a ne samo postupati kada im se zatvorenici izričito obrate (101). Jednako tako, potrebno je napomenuti da u nekim zatvorima nema zaposlenih pravnika (npr. Zatvor u Sisku, Zatvor u Karlovcu), pa pomoć u vezi ostvarivanja prava iz Zakona o izvršavanju kazne zatvora pružaju djelatnici tretmana koji nisu pravne struke (npr. diplomirani vjeroučitelj). Na ovom mjestu nužno je ukazati na neprihvatljivu činjenicu, a to je da Zakon o kaznenom postupku i na njemu utemeljeni pravilnici ne propisuju mogućnost slanja pritužbi pritvorenika i zatvorenika (kojima je određen istražni zatvor) pučkom pravobranitelju bez nadzora sadržaja pritužbi.

Pri ostvarivanju svrhe izvršavanja kazne zatvora, odjel tretmana ima presudnu ulogu. Sukladno Zakonu o izvršavanju kazne zatvora, uz čovječno postupanje i poštovanje dostojanstva osobe koja se nalazi na izdržavanju kazne zatvora, glavna je svrha izvršavanja kazne zatvora

osposobljavanje za život na slobodi u skladu sa zakonom i društvenim pravilima.

U članku 35. Zakona o izvršavanju kazne zatvora propisano je da će se u odjelu tretmana u skladu s programima rada predvidjeti i osigurati potreban broj stručnjaka: socijalnih radnika, socijalnih pedagoga, pedagoga, liječnika, psihologa, nastavnika i učitelja. Iz navedenog proizlazi da je Zakonom propušteno propisati minimum stručnjaka koji bi trebali raditi u odjelima tretmana (slična primjedba može se naći na Internet stranicama OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights <http://www.legislationline.org>), već se broj i vrsta stručnjaka predviđa i osigurava sukladno programima rada.

Temeljem pregledanih penalnih ustanova, zaključuje se da odjeli tretmana nisu dovoljno ekipirani potrebnim stručnjacima.

Poseban problem uočen je u radu odjela tretmana sa zatvorenicima kojima se uz izrečenu kaznu primjenjuje sigurnosna mjera psihijatrijskog liječenja. U mnogim zatvorima i kaznionicama nema stalno zaposlenog psihijatra, već psihijatar dolazi jednom tjedno.

Kao što je već prethodno naglašeno, nedostatak prostora predstavlja veliki problem u penalnim ustanovama pa se, u pravilu, zbog nedostatka prostorija rad odjela tretmana odvija u neodgovarajućim uvjetima (razgovori službenika tretmana sa zatvorenicima u nekim zatvorima vode se u hodnicima) ili nedostatak prostora i/ili odgovarajućeg broja i vrste stručnjaka onemogućuje odvijanje različitih aktivnosti (okupacionih aktivnosti, različitih tretmanskih programa i sl).

Kao problem uočen je i tretman zatvorenika koji se nalaze na odjelu pojačanog nadzora. Tijekom pregleda Kaznionice u Lepoglavi, pučki je pravobranitelj razgovarao sa svim zatvorenicima koji se nalaze na Odjelu pojačanog nadzora. Neki od njih na odjelu se nalaze nekoliko godina, a s njima se ne provodi nikakav poseban tretmanski program. Dane uglavnom provode bez jasnije strukture provođenja slobodnog vremena (gledaju TV, slušaju radio, čitaju knjige). Dnevno mogu boraviti dva sata u šetnji na svježem zraku, te do 4 sata u zajedničkoj prostoriji na Odjelu. Ne ulazeći u pojedine okolnosti i razloge smještaja, smatramo potrebnim naglasiti primjedbu koju je nakon zadnjeg posjeta dao Europski odbor za sprječavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), koji je zaključio da su razlozi za određivanje i produživanje smještaja na Odjelu pojačanog nadzora stereotipni i da se ponavljaju

bez dovoljnog procjenjivanja potrebe u svakom pojedinom slučaju. Također, preporučio je da se zatvorenicima na Odjelu pojačanog nadzora omogući radna angažiranost te sudjelovanje u programima izobrazbe. Zbog složenosti problematike, mišljenja smo da bi s njima trebao raditi multidisciplinarni tim koji bi se obvezno sastojao od socijalnog pedagoga i psihologa, a sve u cilju smanjivanja rizika od ponavljanja nasilničkog ponašanja odnosno ispunjavanja svrhe izvršavanja kazne zatvora.

Uzimajući u obzir nedostatak psihijatara u penalnim ustanovama, te potrebu za provođenjem posebnih tretmanskih programa (programi namijenjeni određenim kategorijama zatvorenika; primjerice, osobe s dijagnozom PTSP-a, osobe s problemima ovisnosti i sl.) u prethodno navedenom izvješću CPT-a dan je prijedlog zapošljavanja psihologa u odjelu tretmana, što pučki pravobranitelj predlaže pozorno razmotriti.

U mnogim penalnim ustanovama nedostaju aktivnosti kojima je cilj razvoj vještina koje će zatvorenicima biti od koristi nakon otpusta, koje će im olakšati reintegraciju u društvo. Članak 10. stavak 3. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima jasno navodi da bi osnovni cilj postupanja sa zatvorenicima trebala biti njihova socijalna rehabilitacija. Reintegracija zatvorenika u društvo po njegovom otpustu u velikoj mjeri ovisi o mogućnosti pronalaska načina zarade za život. Za jedan dio zatvorenika vrijeme provedeno na izdržavanju kazne može predstavljati njihovu prvu mogućnost za razvoj profesionalnih vještina koje omogućavaju obavljanje nekog posla (priprema za normalni radni život).

Jedan dio zatvorenika niske je razine obrazovanja (nezavršena OŠ, samo OŠ), a dio ne posjeduje osnovne vještine čitanja i pisanja. Rezolucija 1990/20 Ekonomskog i socijalnog vijeća Ujedinjenih Naroda o izobrazbi u zatvorima ističe potrebu omogućavanja pristupa izobrazbi svim zatvorenicima.

Pučki je pravobranitelj upoznat s teškoćama organiziranja i provođenja tečajeva opismenjavanja i drugih obrazovnih programa po zatvorima i kaznionicama. Nerijetko ne postoji odgovarajuća suradnja s ustanovama na tom području izvan penalnog sustava, a organizacija strukovne izobrazbe zahtijeva izdvajanje posebnih sredstava. Uvažavajuću trenutnu ekonomsku situaciju u zemlji, u cilju što jednostavnije organizacije izobrazbe, predlaže razmotriti mogućnost da se svi zatvorenici, koji udovoljavaju sigurnosnim pretpostavkama poluotvorene Kaznionice u

Turopolju, a za koje se u pojedinačnim programima izvršavanja kazne zatvora utvrdila potreba opismenjavanja, završetka osnovne škole ili/i strukovne izobrazbe, upute na izvršavanje kazne zatvora u Kaznionicu, kako bi se navedeni programi mogli provoditi u okviru programa koje provode službenici Odgojnog zavoda Turopolje. Za ostale zatvorenike za koje se utvrdila ista potreba, a koji izvršavaju kaznu zatvora u zatvorenom tipu ustanove, neophodno je potrebno što žurnije iznaći odgovarajući način organiziranja izobrazbe. Pučki pravobranitelj predlaže da se ovaj problem riješi suradno s Ministarstvom znanosti, obrazovanja i športa odnosno Agencijom za obrazovanje odraslih.

U pregledanim zatvorima i kaznionicama u pravilu nisu popunjena sva sistematizirana mjesta službenika. Štoviše, od početka kolovoza 2009. godine, tijekom pregleda zatvora i kaznionica, zatičemo situaciju da se za popunu upražnjenih radnih mjesta (primjerice, službenik je otišao u mirovinu) ne raspisuju natječaji ili se poništavaju već raspisani javni natječaji. Kao razlog za ovakvo postupanje navodi se Odluka o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave. Za obavljanje poslova navedenih radnih mjesta, za koja su već osigurana sredstva u državnom proračunu, sklapaju se ugovori o djelu s pružateljima stručnih usluga izvan državne službe. Primjerice, tijekom pregleda Kaznionice u Lipovici (6. studenoga 2009. godine) uočena je situacija u kojoj za upražnjeno radno mjesto medicinskog tehničara u Odjelu zdravstvene zaštite nije raspisan natječaj, već je za obavljanje navedenih poslova sklopljen ugovor o djelu s medicinskom sestrom.

Mišljenja smo da ovakvo postupanje može rezultirati ugrožavanjem ili povredom zakonom propisanih prava osoba kojima je oduzeta sloboda. Kako se ovdje radi o postojećim radnim mjestima, za koja su osigurana sredstva u državnom proračunu, dvojbena je zakonitost povjeravanja obavljanja ovih poslova pružateljima usluga s kojima se sklapa ugovor o djelu (članak 62. Zakona o državnim službenicima).

Nadalje, uočen je problem nedovoljnog poštivanja tajnosti kad se od osoba kojima je oduzeta sloboda traži da u obrascu zahtjeva za liječničkim pregledom navedu razloge zbog čega traže pregled kod liječnika (ispunjeni zahtjev u pravilu predaju nezdravstvenim radnicima). Stoga je potrebno razmotriti, u cilju zaštite privatnosti zatvorenika, mogućnost predaje zahtjeva na način da je samo zdravstvenim radnicima dostupan uvid u razloge zbog kojih se traži pregled

(primjerice, osiguranje odgovarajućih kutija odnosno sandučića). Ukoliko to nije moguće, predlaže se da se iz internog obrasca navedenog zahtjeva izbace razlozi zbog kojih se traži pregled.

Tijekom pregleda Zatvora u Splitu utvrđeno je da tijekom odsutnosti liječnika (godišnji odmor ili bolovanje) medicinska sestra/tehničar piše uputnice za specijalističke preglede zatvorenika (odnosno vrši procjenu o tome zahtjeva li zdravstveno stanje zatvorenika upućivanje na specijalistički pregled ili ne). Naime, broj uputnica za specijalističke preglede manji je od broja zatvorenika i pritvorenika koji se žale na zdravstvene tegobe i traže liječnički pregled, što znači da medicinska sestra/tehničar vrši procjenu je li slučaj za specijalistu ili ne. Nadalje, u tom vremenu i kod novozaprimljenih zatvorenika i pritvorenika medicinska sestra/tehničar uzima podatke o zdravstvenom stanju, što nije u skladu s člankom 104. Zakona o izvršavanju kazne zatvora. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, može se zaključiti da za vrijeme odsutnosti liječnika u svim zatvorima nije osigurana primarna zdravstvena zaštita, što nije dopustivo.

Također, uočena je i poteškoća osiguranja medicinske sestre/tehničara tijekom cijelog dana (24 sata) odnosno tijekom razdoblja kada je zdravstveni radnik na godišnjem odmoru i/ili bolovanju. Tako u večernjem razdoblju propisane lijekove dijele pravosudni policajci. U Zatvoru u Sisku zatečena je situacija da medicinsku sestru, kada je na bolovanju i/ili godišnjem odmoru, mijenja pravosudni policajac koji po struci nije medicinski tehničar (prisustvuje liječničkom pregledu zatvorenika, dijeli terapiju i slično). Nužno je razmotriti načine kako osigurati 24-satnu pokrivenost uslugama medicinske sestre/tehničara (primjerice, pasivna dežurstva).

U vezi sa stanjem u Odgojnom zavodu Turopolje, pučki pravobranitelj smatra potrebnim ukazati da je, u cilju postizanja potrebne diferencijacije odgajanika u odnosu na dob, težinu počinjenog kaznenog djela i slično, potrebno žurno provesti planiranu adaptaciju i proširenje smještajnog objekta u okviru Zavoda na način da se omogući paviljonski smještaj maloljetnika tj. fizička podjela u manje tretmanske skupine. Ovo je posebno važno zbog postojećeg velikog raspona u odnosu na dobne kategorije (14-23 godine) odgajanika koji se upućuju u odgojni zavod te različitosti u odnosu na njihov stupanj kriminaliziranosti.

Iz aspekta zaštite prava osoba lišenih slobode 2009. godinu obilježile su velike izmjene Zakona o izvršavanju kazne zatvora, izmjena i stupanje na snagu novog Zakona o kaznenom



postupku (za kaznena djela iz čl. 21. Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta), izmjene starog i donošenje novog pravilnika kojim se uređuje izvršavanje pritvora i istražnog zatvora, Zakon o probaciji, te odluka Ustavnog suda kojom je naloženo Vladi RH da u roku ne dužem od 5 godina prilagodi kapacitete Zatvora u Zagrebu standardima Vijeća Europe i praksi Europskog suda za ljudska prava koji za zatvorenike i pritvorenike neće biti ponižavajući i uklanjanje nedostataka u režimu pravnih sredstava u sustavu izvršavanja pritvora (U-III/4182/2008).

Ne želeći se upuštati u detaljniju raščlambu brojnih normativnih novina, pučki pravobranitelj smatra nužnim ukazati na nekoliko stvari. Iako generalno govoreći izmjene Zakona o izvršavanju kazne zatvora predstavljaju poboljšanje pravnog statusa osoba koje se nalaze na izvršavanju kazne zatvora, one u pojedinim slučajevima govore u prilog tezi da se Zakon, ponekad, brzopleto mijenjao. Naime, zatvorenici su sukladno Zakonu o izvršavanja kazne zatvora (Narodne novine, broj 128/99do 11/02 i 190/03 – pročišćeni tekst) imali mogućnost sudske zaštite protiv postupaka i odluka kojima im se nezakonito prikraćuje ili ograničava neko pravo propisano Zakonom. Navedena mogućnost sudske zaštite, bitno je sužena Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju kazne zatvora iz 2007. godine, budući da je sudska zaštita bila moguća samo u postupku žalbe protiv odluke upravitelja. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju kazne zatvora iz 2009. godine, mogućnost sudske zaštite ponovo regulira na način istovjetan Zakonu koji je bio na snazi prije izmjena 2007. godine (pri čemu treba naglasiti da izmjene iz 2009. godine, dodatno štite prava zatvorenika, propisujući dužnost suca izvršenja da postupa po navedenom zahtjevu te da u vezi podnesenog zahtjeva donese rješenje). No, navedeni je primjer "lutanja" i nepotrebnog dvogodišnjeg ograničavanja mogućnosti sudske zaštite zatvorenikovih prava, pokazatelj kako je izmjenama propisa nužno pristupiti analitički i bez žurbe, kako bi se u buduće izbjegle slične situacije.

Od novog Zakona o kaznenom postupku opravdano se očekivalo da će osuvremeniti i preciznije regulirati izvršavanje istražnog zatvora (dosadašnjeg pritvora), posebice u dijelu koji se tiče pritužbi zatvorenika kojima je određen istražni zatvor. No, činjenica je da su odredbe o izvršavanju istražnog zatvora gotovo nepromijenjene prepisane iz starog Zakona o kaznenom postupku. U ožujku 2009. godine Ustavni sud u odluci (U-III/4182/2008), kao polazište uzima

činjenicu da je pravna zaštita pritvorenika, sukladno Zakonu o kaznenom postupku, manjkava te stoga obvezuje nadležna sudbena i upravna tijela da pravnu zaštitu pritvorenika, u pogledu djelotvornih pravnih sredstva, izjednači s pravnom zaštitom zatvorenika. Bilo je opravdano vjerovati da će izmjene Zakona o kaznenom postupku, koje su uslijedile nakon navedene odluke Ustavnog suda, otkloniti postojeće nedostatke te pravnu zaštitu zatvorenika, kojima je određen istražni zatvor, izjednačiti s pravnom zaštitom zatvorenika. Međutim, vjerovanje je bilo neosnovano, a odredbe o pravnoj zaštiti zatvorenika kojima je određen istražni zatvor ostaju i nadalje manjkave.

Nadalje, početak primjene novog Zakona o kaznenom postupku, prouzročio je svojevrsnu konfuziju i dualizam kategorija osoba koje se prije pravomoćnosti nalaze u zatvorskom sustavu. Naime, osim zatvorenika i kažnjenika sada se u zatvorskom sustavu nalaze pritvorenici te zatvorenici kojima je određen istražni zatvor. Faktički se radi o istoj kategoriji osoba, no jednima je sloboda oduzeta temeljem odredbi starog Zakona o kaznenom postupku i na njemu utemeljenog Pravilnika o kućnom redu u zatvorima za izvršavanje pritvora, a drugima temeljem novog Zakona o kaznenom postupku i na njemu utemeljenog Pravilnika o kućnom redu u zatvorima za izvršavanje istražnog zatvora. Navedena situacija sama po sebi ne bi bila sporna da se status, režim i određena prava i obveze suštinski, neopravdano ne razlikuju. Navedene razlike proizlaze iz odredbi spomenutih pravilnika. Pravilnik o kućnom redu u zatvorima za izvršavanje pritvora je krajem 2009. godine osuvremenjen, na način da je regulirana uporaba sredstava prisile i posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti prema pritvorenicima, na čemu je pučki pravobranitelj godinama inzistirao, te je regulirano podnošenje pritužbi upravitelju i nadležnom sudu. Jedna od osnovnih zamjerki proizlazi iz činjenice da se prema zatvorenicima kojima je određen istražni zatvor i prema pritvorenicima, temeljem spomenutih pravilnika, mogu provoditi posebne mjere održavanja reda i sigurnosti sukladno odredbama Zakona o izvršavanju kazne zatvora. Te mjere su: pojačani nadzor, oduzimanje i privremeno zadržavanje stvari čije je držanje inače dopušteno, odvajanje od ostalih zatvorenika, smještaj u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari, smještaj na odjel pojačanog nadzora, vezanje ruku, a po potrebi i nogu lisicama ili remenjem i osamljenje. Međutim, Zakon o izvršavanju kazne zatvora propisuje da se smještaj na odjel pojačanog nadzora i osamljenje ne mogu provoditi prema zatvoreniku kojem je određen

istražni zatvor. Budući da navedena iznimka nije propisana u odnosu na pritvorenike, postavlja se pitanje mogu li se prema pritvoreniku provoditi osamljenje i smještaj na odjel pojačanog nadzora. Sljedeća primjedba odnosi se na režim pravne zaštite i podnošenja pritužbi. Sukladno Pravilniku, pritvorenik ima mogućnost podnošenja pritužbe protiv postupka, mjere ili odluke upravitelja ili zaposlenika zatvora kojom se nezakonito prikraćuje ili ograničava njegovo pravo. Navedenu pritužbu upravitelj je dužan bez odgode proslijediti nadležnom sudu, no Pravilnik ne propisuje dužnost postupanja po navedenoj pritužbi. Za razliku od pritvorenika, zatvorenik kojem je određen istražni zatvor ima jednaku mogućnosti, no Pravilnik propisuje dužnost nadležnog suda da povodom podnesene pritužbe donese odluku (analogno ovlastima suca izvršenja sukladno odredbama Zakona o izvršavanju kazne zatvora). Nadalje, pravilnici se razlikuju u propisivanju stegovnih prijestupa, dopuštenim stvarima, broju posjeta itd. Iako se može vjerovati da će se određene različitosti ispravljati primjenom dopuštene analogije, sa žaljenjem valja konstatirati da je propuštena prilika da se područje izvršavanja pritvora odnosno istražnog zatvora normativno uredi i uskladi.

Nadalje, pučki pravobranitelj smatra da neke odredbe Pravilnika o kućnom redu i zatvorima za izvršavanje istražnog zatvora nedvojbeno predstavljaju osuvremenjivanje i usklađivanje sa preporukama Europskog odbora za sprječavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Međutim teško je vjerovati da će pojedine odredbe, koliko god one bile pozitivne (npr. odredba da se maloljetnici ne smiju smještati s punoljetnim osobama), u dogledno vrijeme moći biti poštivane u postojećim uvjetima.

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

**Primjer:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-1220/2008): Pučkom pravobranitelju pritužio se zatvorenik P.P. koji se nalazi na izdržavanju kazne zatvora u Kaznionici u Glini. Pritužitelj navodi da je nakon podnošenja pritužbe pučkom pravobranitelju radi pružanja zdravstvene zaštite u kaznionici, izložen šikaniranju te neprofesionalnom i nezakonitom postupanju službenika kaznionice (upraviteljice i njezinog brata, načelnika Odjela tretmana).

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj zatražio izvješće Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa o navodima u pritužbi. U dostavljenom izvješću Središnji ured Uprave za zatvorski sustav, između ostalog, ističe da je zatvorenik povodom predmetne pritužbe saslušan u kaznionici o čemu je sastavljen zapisnik, te da je podnošenje pritužbi legitimno pravo svakog zatvorenika. Međutim, u dostavljenom se izvješću naglašava da "klevetanje službenika kaznionice bez prilaganja ijednog dokaza o takvom postupanju predstavlja ponašanje koje može biti predmet stegovnog postupka te nikako nije ponašanje zatvorenika čije je provođenje pojedinačnog programa izvršavanja kazne procijenjeno na razini "uspješan"...". Uvidom u zapisnik o saslušavanju zatvorenika, pučki je pravobranitelj utvrdio da je zatvorenik izjavio: "prihvaćam odgovornost za sve navedeno u podnesku pučkom pravobranitelju" te u nastavku "...upoznat sam da je moguć i stegovni i kazneni postupak protiv mene". Nadalje, pučkom je pravobranitelju dostavljen i prijedlog za pokretanje stegovnog postupka protiv zatvorenika. Kako se ističe u prijedlogu koji je Kaznionica podnijela sucu izvršenja, zatvorenik je navodima u pritužbi pučkom pravobranitelju, počinio teži stegovni prijestup opisan u čl. 145. st. 3. t. 24. Zakona o izvršavanju kazne zatvora, davanje lažne obavijesti zbog koje je nastala ili mogla nastati šteta većih razmjera (!). Nadležni je sudac izvršenja temeljem podnesenog prijedloga pokrenuo stegovni postupak protiv zatvorenika. U ispitnom postupku pučki je pravobranitelj razgovarao s načelnikom Odjela tretmana Kaznionice u Glini, no radi neusuglašenosti stavova o spornom postupanju, razgovor nije polučio pozitivnim rezultatom tj. odustankom od stegovnog postupka. S obzirom na navedeno, Kaznionici u Glini upućeno je upozorenje u kojem se naglašava da je kvalificiranje pritužbe zatvorenika, kao teži stegovni prijestup davanja lažne obavijesti zbog koje je mogla nastati šteta većih razmjera potpuno neprihvatljiva. Nadalje, pučki pravobranitelj uputio je Središnjem uredu upozorenje, naglašavajući da takvo postupanje predstavlja svojevrzni oblik zastrašivanja i odvracanja zatvorenika od podnošenja pritužbe, budući da bi zatvorenik, nakon što bi prikupio dokaze, morao dobro razmisliti hoće li podnijeti pritužbu koja je, kako se i navodi u izvješću, njegovo legitimno pravo, kako se ne bi izložio eventualnom kaznenom ili stegovnom progonu. U odgovoru na upozorenje, Središnji ured Uprave za zatvorski sustav naveo je da niti jedan zatvorenik ne može biti stegovno tretiran zbog podnošenja pritužbe pučkom pravobranitelju, a da

je upraviteljica kaznionice podnijela prijedlog za pokretanje stegovnog postupka zbog počinjenog stegovnog prijestupa iz čl. 145. st.2. t. 7. Zakona o izvršavanju kazne zatvora, vrijeđanje, prijetnja ili nepristojno ponašanje (!). Međutim, iz dostavljenih rješenja suca izvršenja, proizlazilo je suprotno, tj. da je zatvorenik proglašen krivim za počinjenje stegovnog prijestupa davanje lažne obavijesti zbog koje je nastala ili mogla nastati šteta većih razmjera. Tek nakon žalbe koju je zatvorenik podnio na rješenje, a koja je djelomično prihvaćena, pobijano je rješenje preinačeno na način da je djelo prekvalificirano pa je tako utvrđeno da je počinjen lakši stegovni prijestup iz čl. 145. st. 2. t. 7. Zakona o izvršavanju kazne zatvora, vrijeđanje, prijetnja ili nepristojno ponašanje.

**Ishod slučaja:** Središnji ured Uprave za zatvorski sustav obavijestio je pučkog pravobranitelja da je povodom upućenog upozorenja svim kaznionicama, zatvorima i odgojnim zavodima dostavljena uputa za postupanje. U navedenoj se uputi ukazuje da je podnošenje pritužbi ustavno pravo, te je nedopušteno podnošenje prijedloga za pokretanje stegovnog postupka protiv zatvorenika, prijetnja zatvoreniku pokretanjem kaznenog postupka zbog sadržaja pritužbe u kojoj bi zatvorenik iznosio uvredljiv ili klevetnički sadržaj, te da takvo postupanje predstavlja onemogućavanje ostvarivanja prava zatvorenika na pritužbu koje podliježe sankcioniranju.

### ***Postupanje policijskih službenika***

Tijekom 2009. godine pučki je pravobranitelj, postupajući po zaprimljenim pritužbama građana ili temeljem saznanja dobivenih putem medija, pokrenuo 41 ispitni postupak iz područja postupanja policijskih službenika u primjeni policijskih ovlasti. Potrebno je naglasiti da je u odnosu na prethodne godine smanjen broj pritužbi radi prekoračenja ovlasti prilikom uporabe sredstava prisile.

Iako je riječ o relativno malom broju podnesenih pritužbi u odnosu na neka druga upravna područja, pučki pravobranitelj im ukazuje posebnu pažnju s obzirom na činjenicu da su temeljni principi postupanja policije u demokratskim društvima, prije svega, poštivanje vladavine prava,

poštivanje ljudskih prava i dostojanstva, zbrana diskriminacije, učinkovit postupak zaprimanja i postupanja po pritužbama itd. Uvažavajući spomenute principe, pučki pravobranitelj već godinama inzistira na normativnom uređivanju postupka, na način da postupanje povodom pritužbi bude jasno definirano, dostupno, učinkovito i transparentno. O važnosti navedenog svjedoči i Izvješće EK o napretku Republike Hrvatske (listopad 2009. godine), koje u poglavlju Građanska i politička prava ukazuje na bezuspješna traženja pučkog pravobranitelja da se otklone ukazani nedostaci.

Pučki je pravobranitelj u svojim prethodnim godišnjim izvješćima Hrvatskom saboru (za 2005., 2006., 2007. i 2008. godinu), detaljno opisao kronologiju i suštinu inzistiranja na normativnom uređivanju postupka ispitivanja pritužbi građana. Ukratko, ne radi se o pukom inzistiranju na formalizmu, već se kroz propisivanje postupovnih odredbi garantira zaštita materijalnih prava građana. Pravna neuređenost, ili nedovoljna uređenost postupka ispitivanja pritužbi podnesenih temeljem čl. 6. Zakona o policiji izaziva sumnju da je postupak arbitran, netransparentan, pretjerano ovisan o diskrecijskoj procjeni, te samim time neobjektivan.

Potrebno je podsjetiti da je tijekom pisanja prošlogodišnjeg Izvješća u izradi bio novi Zakon o policijskim poslovima i ovlastima. Ta je činjenica bila temelj očekivanja da će se paralelno, normativno urediti i Zakon o policiji, odnosno njegove odredbe koje su ostale na snazi, među kojima je i čl. 6. kojim je propisano podnošenje pritužbi građana. Međutim, izmjene Zakona o policiji do danas nisu dovršene. Prema informacijama kojima raspolaže pučki pravobranitelj, novim bi zakonom (neovisno kako se on zvao), trebao biti uređen postupak ispitivanja pritužbi. Nadalje, pučki pravobranitelj smatra da je nužno faktično jačanje Odjela za unutarnju kontrolu. Jak i funkcionalno neovisan Odjel za unutarnju kontrolu nezamjenjivo je sredstvo u podizanju profesionalnih standarda. Naime, postupajući po pritužbama pučki se pravobranitelj često obraća Odjelu za unutarnju kontrolu, kao neovisnom tijelu ustrojenom unutar Ministarstva unutarnjih poslova, u čijoj je nadležnosti, između ostalog, ocjena zakonitosti primjene policijskih ovlasti. No, umjesto da Odjel za unutarnju kontrolu ispita pritužbu i postupi sukladno traženju pučkog pravobranitelja, on pritužbu dostavlja Ravnateljstvu policije, koje u nekoliko općih rečenica, vrlo kratko i vrlo pristojno, odgovora da je postupanje sukladno Zakonu, ne navodeći što je poduzeto i na čemu se temelji takva ocjena.

Uvažavajući navedeno, pučki pravobranitelj smatra da je u Republici Hrvatskoj, u kojoj je vladavina prava jedna od najviših ustavnih vrednota, nužno normirati postupak ispitivanja pritužbi građana i ojačati Odjel za unutarnju kontrolu, budući se radi o temeljnim jamstvenim mehanizmima zaštite ustavnih i zakonskih prava građana u području primjene policijskih ovlasti.

Tijekom 2009. godine pučki je pravobranitelj sukladno svojim zakonskim ovlastima pregledao prostorije za zadržavanje u PP Garešnica, PP Daruvar, PP Grubišno Polje, PP Čazma, PP Ivanić Grad, PP Otočac, PP Gospić, PP Karlobag, PP Donji Lapac, PP Korenica, II PP Split, PU splitsko dalmatinske, PP Trogir, PP Karlovac, PP Duga Resa i PP Ogulin. Potrebno je napomenuti kako se tijekom ovogodišnjih pregleda stječe dojam da su policijski službenici bolje informirani o ovlastima pučkog pravobranitelja te se prilikom dolaska u pregled, za razliku od prethodnih godina, ne nailazi na čuđenje policijskih službenika.

Svrha pregleda bila je utvrditi odgovaraju li uvjeti u kojima su smještene zadržane osobe preporukama Europskog odbora za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT). Naglašavamo da tijekom pregleda pučki pravobranitelj ima na umu stav iznesen u 2. Općem izvješću CPT, kako se ne može očekivati da će uvjeti u prostorijama za zadržavanje, obzirom na relativno kratko vrijeme na koje se ono određuje, biti jednako uvjetima i standardima preporučenim za smještaj pritvorenika ili zatvorenika. Međutim, kako ističe CPT, elementarni uvjeti moraju biti osigurani (dovoljna prostranost, čistoća prostorija, odgovarajuće svjetlo, prozračnost, čista posteljina i deke za osobe koje su zadržane tijekom noći, mogućnost umivanja itd.). Pregledima prethodno navedenih prostorija za zadržavanje, utvrđeno je da su neke prostorije od prošlog pregleda pučkog pravobranitelja potpuno obnovljene (npr. PP Karlovac), te da su uvjeti u njima sukladni preporukama i željenim standardima. U novije izgrađenim ili obnovljenim zgradama policijskih postaja uvjeti su također odgovarajući (npr. PP Donji Lapac, PP Korenica). Međutim, pregledom pojedinih policijskih postaja utvrđeno je da su prostorije za zadržavanje u vrlo lošem stanju, kao i cijela zgrada (npr. PP Duga Resa), Većina pregledanih prostorija je uredna, no nedostaje jedan ili više preporučenih uvjeta npr. radi smještaja u podrumu i nedostatka prozora nedostaje svjetla te su prostorije nedovoljno prozračne (npr. prostorije u zgradi PU splitsko dalmatinske), nedostupnost wc-a i pitke vode (npr. PP Karlobag). U većini pregledanih prostorija ne postoji video nadzor. Zadržane osobe mogu

kontaktirati policijske službenika putem ugrađenog zvona ili ih dozivaju (što je između ostalog, neprihvatljivo jer soba dežurnog policajca i zadržane osobe u pravilu, nisu na istom katu). Policijski službenici redovito obilaze zadržane osobe, a zatečene osobe kojima je određeno zadržavanje nisu imale prigovora na postupanje policije. Prema informacijama dobivenim tijekom pregleda prostorija za zadržavanje, pučki pravobranitelj zaključuje da se, u većini policijskih postaja, planira uređenje prostorija koje ne odgovaraju standardima CPT-a, te treba vjerovati da će se potrebna materijalna sredstva u dogledno vrijeme osigurati.

### ***Prostorno uređenje i graditeljstvo***

Iz područja prostornog uređenja tijekom 2009. godine zaprimljeno je 11 pritužbi. U istom razdoblju zaprimljena je 68 pritužba iz područja graditeljstva, od kojih se 24 odnosilo na ishođenje rješenje kojim se odobrava građenje, a 44 na postupanje i rad građevinske inspekcije.

#### ***Prostorno uređenje***

Na području prostornog uređenja građani su od pučkog pravobranitelja 2009. godine zatražili zaštitu svojih prava u postupcima realizacije prostornog plana. Javna rasprava o prijedlogu plana koja se provodi u postupku koji prethodi donošenju plana, je demokratsko sredstvo zaštite prava građana. Provedena javna rasprava, osim što je uvjet zakonitog prostornog planiranja, pretpostavlja da su građani upoznati s planiranim zahvatima u prostoru na području njihove lokalne jedinice.

Pučkom pravobranitelju u pravilu se obraćaju oni građani koji nisu sudjelovanjem u postupku javne rasprave o prijedlogu plana, a često ni odazivom na poziv za uvid u stručnu podlogu za lokacijsku dozvolu kojim se konkretno realizira planirani zahvat u prostoru, iskoristili ili nisu dovoljno i pravodobno koristili demokratsko sredstvo zaštite svojih prava.

Kao i ranijih godina i 2009. godine je u okviru traženja zaštite vlasničkih prava od pučkog



pravobranitelja zatraženo ispitivanje je li prostornim i urbanističkim planiranjem i određivanjem drugačije ili zadržavanjem iste namjene zemljištu od očekivane jedinica lokalne samouprave pritužiteljima stvarno ograničila pravo vlasništva (način raspolaganja). Međutim, u slučajevima u kojima je zatražena zaštita pred pučkim pravobraniteljem utvrđeno je da su jedinice lokalne samouprave kod planiranja vršile procjenu javnih i privatnih interesa. U pravilu je postignuta ravnoteža interesa lokalne jedinice ili općih interesa i interesa svih vlasnika. Drugi problem je pitanje prekomjernog odlaganja realizacije plana kada je ta realizacija od neposredno bitnog utjecaja na prava vlasnika parcela i stambenih objekata za poboljšanje uvjeta stanovanja (npr. odlaganje izgradnje planirane ulice s komunalnom infrastrukturom).

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja:** (P.P-1229/09): H. J. obratio se u ime i za račun ukupno šezdeset (60) vlasnika parcela u katastarskoj općini G. od čijih dijelova se planira formirati "Parcela B" za izgradnju nove ulice s komunalnom infrastrukturom u Z. Prigovor se odnosi na lokaciju nove gradske prometnice (buka i vibracija od prometa) i ograničenje prava vlasništva (oduzimanje i devastacija vlasništva, te povreda prava na mirno uživanje vlasništva). Protivljenje izražavaju zajednički donesenom odlukom prema kojoj nitko od vlasnika neće pristati na prodaju zemljišta. Pritužba sadrži i prigovor nedobivanja mogućnosti da kao stranke u postupku izdavanja lokacijske dozvole za navedeni zahvat u prostoru zaštite svoja prava i pravne interese.

**Poduzete mjere:** Pokrenut je postupak ispitivanja te je utvrđeno da je stručna podloga planiranog zahvata u prostoru izrađena u skladu s prostorno planskim pokazateljima definiranim važećim GUP-om grada Z. Iako se podnositelji pritužbe nisu odazivali na poziv za uvid u stručnu podlogu za lokacijsku dozvolu, upravni postupak za lokacijsku dozvolu proveden je u skladu s pravilima upravnog postupka i Zakonom o prostornom uređenju i gradnji. Međutim, ipak je upozoreno da pritužitelji i u vrijeme kada su za planirani zahvat već poduzete pojedine radnje radi njegove realizacije, imaju još uvijek pravo dobiti obrazloženje i saznati razloge zbog kojih se pristupa drugačijoj regulaciji prometa i planiranju drugačijeg odvijanja prometnih tokova na predmetnom području u k.o. G.

**Ishod slučaja:** Prijedlog pučkog pravobranitelja je uvažen unatoč činjenici da su

prigovori na planirane zahvate zakašnjeli. Najavljeno je zakazivanje dodatne rasprave sa zainteresiranim vlasnicima, a za sastanak će biti pripremljeno više novih idejnih projekata, koji će poslužiti kao ponude mogućih rješenja.

Zaštita prava podnositelja pritužbe je postignuta (pravo na dobivanje mogućnosti za sudjelovanje u postupku, a shodno tomu i pravo na zaštitu prava i pravnih interesa).

**(2) Opis slučaja:** (P.P.- 1338/09): I. i T. B., iz P., obratili su se pučkom pravobranitelju radi zaštite njihovih prava na parceli označenoj kao kat. čest. br. 830 k.o. J. Iako vlasništvo nije dovedeno u pitanje, smatraju da im je Prostornim planom uređenja općine J. neposredno ograničeno raspolaganje parcelom prema njihovim interesima i namjerama. Zbog izuzimanja njihove parcele iz građevinskog područja, prije podnošenja pritužbe pučkom pravobranitelju obratili su se i Općini J. zahtjevom za izmjenu i dopunu Prostornog plana uređenja.

**Poduzete mjere:** U povodu pritužbe pokrenut je postupak ispitivanja radi utvrđivanja je li određivanjem drugačije namjene zemljištu od očekivane pričinjeno ograničenje prava vlasništva. Zatražena je dostava podataka o obrazloženju koje je za promjenu namjene parceli pritužitelja dao nositelj izrade plana.

**Ishod slučaja:** Utvrđeno je da u postupku javne rasprave o prijedlogu prostornog plana nije stavljena primjedba o planiranoj namjeni parcele kat. čest. br. 830 k.o. J. Međutim, iako prijedlog za izmjenu i dopunu plana nije pravodobno postavljen, Općina J. obvezala se da će po prijedlogu pučkog pravobranitelja o zahtjevu pritužitelja naknadno raspravljati, prije nego je na takvu raspravu obvezna prema zakonskom roku (po Zakonu o prostornom uređenju i gradnji o prijedlozima za izmjenu i dopunu PPU raspravlja se jednom godišnje).

### ***Rješenje o uvjetima gradnje i građevinska dozvola***

Radi izdavanja rješenja o uvjetima gradnje (odobrenja za građenje) tijekom 2009. godine građani su od pučkog pravobranitelja zatražili zaštitu iz istih razloga zbog kojih su se u ovim slučajevima obraćali i ranijih godina. S obzirom da nije zaprimljena niti jedna pritužba u odnosu

na primjenu Zakona o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja (NN, br. 69/09), sve zaprimljene pritužbe odnose se na primjenu Zakona o prostornom uređenju i gradnji (NN, br. 76/07). Zaštita je građanima u pravilu potrebna zbog prekoračenja roka za izdavanje upravnog akta, a tek u nešto manjem broju zbog višestrukog vraćanja predmeta prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak, te zbog poništenja upravnog akta u postupku po pravu nadzora. S obzirom da bez odobrenja ne mogu započeti s građenjem trpe prekomjernu štetu. Postupak pokrenut zaprimanjem zahtjeva investitora za izdavanje odobrenja za građenje do njegovog dovršenja izdavanjem akta kod pojedinih ureda je i 2009. godine trajao prekomjerno dugo. U zakonskom roku od 30 dana u kojem se ovo odobrenje treba izdati u pravilu se ne provede niti jedna radnja u postupku. Dokaz da se u zakonskom roku ni ne pokreće postupak je to što se unutar ovoga roka investitori uopće ni ne pozivaju radi dostavljanja dokaza koji nisu priloženi uz zahtjev, radi ispravljanja dokumentacije ili dr. razloga zbog kojih se po zaprimljenom zahtjevu ne može izdati zatraženi akt.

U ispitivanju slučajeva u kojima je zatražena zaštita pred pučkim pravobraniteljem može se zaključiti da Ministarstvo i nadalje nedovoljno koristi zakonsko ovlaštenje za meritorno rješavanje, iako je to potrebno u onim slučajevima u kojima se protiv odobrenja za građenje koje je izdano u ponovnom postupku ponovo izjavljuje žalba. Kao tijelo višeg stupnja Ministarstvo ne bi smjelo dopuštati višestruko ponavljanje istoga postupka, odnosno višestruko provođenje drugostupanjskog, a potom i prvostupanjskog postupka.

Stajalište zauzeto o pitanju pravne nesigurnosti koja nastupa za investitore naknadnim stavljanjem izvan snage ishodične građevinske dozvole (isto stajalište zauzeo je i Upravni sud za razliku od stajališta Vrhovnog suda izraženog u odluci o zahtjevu za zaštitu zakonitosti), tijekom 2009. godine potvrdio je i Ustavni sud. Slučajevi poništenja i ukidanja po pravu nadzora građevinske dozvole bez odgovornosti za takvu odluku, odnosno za zahvate države u konačne i pravomoćne upravne akte u roku od godine dana od dana konačnosti dozvole, a koji nisu bili rijetki, prema Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske Broj U-III B-1373/09, od 7. srpnja 2009., trebali bi za u buduće biti svedeni na minimalan broj. Pravomoćna građevinska dozvola je sastavni dio imovine investitora te potpada pod jamstvo vlasništva iz članka 48. stavka 1. Ustava i članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Država

nije ovlaštena jednostrano zahvaćati u priznata prava građana ukidanjem upravnih akata (odobrenja za građenje, građevinske dozvole) nakon što oni postanu pravomoćni, ako takvo ukidanje nije u interesu Republike Hrvatske i ako za takvo ukidanje po pravu nadzora pravomoćnih upravnih akata pogođene privatne osobe (ovlaštenici prava gradnje iz ukinutog pravomoćnog upravnog akta) nisu dobile naknadu tržišne vrijednosti u smislu članka 50. stavka 1. Ustava. Naknadu tržišne vrijednosti za oduzetu imovinu zbog ukidanja upravnog akta dužna je isplatiti Republika Hrvatska, a od 1. siječnja 2008. županije, veliki gradovi i gradovi sjedišta županija čija su nadležna tijela donijela očito nezakonit upravni akt kojim je stranka stekla pravomoćno pravo gradnje.

U jednom je predmetu (broj: P.P.-621/09) pritužitelj zatražio pomoć pučkog pravobranitelja zbog poništavanja građevinske dozvole po pravu nadzora. Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva predstoji ustrojavanja pravne prakse kojom će definirati i utvrditi kriterije za određivanje kada će se i u kojim će se slučajevima (pogrešne primjene propisa) imati smatrati da je građevinskom dozvolom pričinjena povreda interesa Republike Hrvatske (čl. 52. Ustava), da bi građevinska dozvola koja je stjecanjem pravomoćnosti postala imovinom investitora uopće mogla biti ukinuta po pravu nadzora uz naknadu tržišne vrijednosti (npr. je li povreda svakog prostornog plana povreda interesa RH).

**Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-263/09): M. M. iz Z., zatražio je pomoć pučkog pravobranitelja jer, tijekom protekle dvije i pol godine, nije doneseno rješenje po njegovom zahtjevu za lokacijsku dozvolu (od 23. svibnja 2007.), kao ni po zahtjevu za izdavanje rješenja o izvedenom stanju (zahtjev za legalizaciju od 17. travnja 2008. godine).

**Poduzete mjere:** Od Upravnog odjela za provedbu dokumenata prostornog uređenja i građenje Grada Z. zatražena je dostava očitovanja na prigovor da po zahtjevima u protekle dvije odnosno jedne godine nije poduzeta niti jedna radnja u postupku. Postavljen zahtjev za dostavu obrazloženja za odugovlačenje i "šutnju" gradskog tijela bilo je potrebno dva puta požurivati.

**Ishod slučaja:** Kao odgovor dostavljen je dokaz o radnjama koje su provedene u postupku: zaključak o spajanju predmeta po zahtjevima M. M. i rješenje o odbijanju zahtjeva, od

2. srpnja 2009.

**Napomena:** S obzirom da je (tek) nakon više od dvije godine od dana podnošenja zahtjeva poduzeta prva radnja u cilju vođenja postupka, podnositelju zahtjeva pričinjena je povreda prava na pribavljanje, odnosno ishodenje upravnog rješenja u zakonskom roku. Ispitivanje slučaja dovršeno je ocjenom da je postupak proveden (tek) na zahtjev pučkog pravobranitelja, da je pritužba osnovana ali, bez uspješnog ishoda za podnositelja pritužbe (zahtjev podnesen upravnom tijelu nije usvojen).

**(2) Opis slučaja:** (P.P.-1623/09): N. A. i D. iz Z. zatražili su zaštitu svojih prava zbog dovođenja u stanje pravne nesigurnosti i radi naknade troškova koje su bez svoje krivnje bili dužni snositi za pribavljanja građevinske dozvole za gradnju obiteljske kuće. Navode da je zbog nepravilnog vođenja postupka zainteresiranoj stranci, u postupku njihove građevinske dozvole, omogućeno iznalaženje dovoljno prostora da ih bez bilo kakvog morala, odgovornosti ili troška maltretira i zagorčava im život u nastojanju da na legalan i pošten način riješe pitanje krova nad glavom.

**Poduzete mjere:** Po zahtjevu pritužitelja izdane su četiri građevinske dozvole za koje je nadležno utvrđena nezakonitost. Nezakonitost građevinskih dozvola utvrđena je u prvom redu zbog nepravilne primjene pravila upravnog postupka, jer je tijelo županijske uprave provelo upravni postupak na način da se nije poštivalo ili se nije u dovoljnoj mjeri poštivalo pravo zainteresirane stranke. Stoga je susjeda mogla pravnim sredstvima tražiti obnovu postupka i ocjenu zakonitosti akta pred višim stupnjem i pred sudom. Pravomoćnu građevinsku dozvolu ne posjeduju niti nakon punih devet godina, jer je ista osoba tužbom protiv drugostupanjskog rješenja, a to znači i protiv posljednje građevinske dozvole pokrenula upravni spor.

**Ishod slučaja:** Pritužiteljima je obrazloženo da pučki pravobranitelj ne može ispitivati slučaj, jer je u vrijeme izjavljivanja pritužbe već pokrenut postupak sudske kontrole zakonitosti upravnog akta. Za naknadu stvarnih troškova i štete, te za utvrđivanje odgovornosti za izdavanje nezakonitih građevinskih dozvola pritužitelji su upućeni o pravu na traženje zaštite pred općinskom građanskom sudom.

**Napomena:** Dokumentacija dostavljena uz pritužbu sadržavala je dovoljno podataka za

ocjenu stanja stvari, te nije bilo potrebno provoditi poseban ispitni postupak.

**(3) Opis slučaja:** (P.P.-104/00 i P.P.-1514/08): Za slučaj gradnje - nadogradnju i dogradnju stambene građevine na lokaciji u Ulici S. R. u Š., pučkom pravobranitelju obratile su obje suprotstavljene stranke: zainteresirana stranka B.P. u veljači 2000. godine, a investitor J.V. u prosincu 2008. Zainteresiran stranka pritužila se na rad građevinske inspekcije zbog neprovedbe postupka prisilnog izvršenja rješenja o uklanjanju, a investitor zbog poništenja građevinske dozvole u žalbenom postupku.

**Poduzete mjere:** Postupak ispitivanja proveden je u odnosu na povredu ustavnih i zakonskih prava koja su pritužiteljima pričinjena u postupcima za izdavanje lokacijske i građevinske dozvole, te građevinske inspekcije. Zahtjev investitora J.V. za ishođenje građevinske dozvole od 2. prosinca 1997. konačno je riješen 28. lipnja 2007. (nakon gotovo deset godina), i to na način da se odbilo izdati zatraženu građevinsku dozvolu. U međuvremenu, investitor J.V. je izveo radove na nadogradnji i dogradnji postojeće stambene građevine. Iako su radovi koje je izveo izvedeni na temelju i u skladu s građevinskom dozvolom od 5. srpnja 1999., s obzirom da je ta dozvola naknadno poništena to je za dogradnju, koja je u konkretnom slučaju sporna, izrečena inspekcijska mjera uklanjanja (bespravna gradnja).

**Ishod slučaja:** Postupak pred pučkim pravobraniteljem dovršen je ocjenom da su obje pritužbe osnovane ali, bez uspješnog ishoda za podnositelje pritužbi (građevinska dozvola je poništena, uklanjanje izvedene gradnje nije izvršeno). Povreda prava podnositelja pritužbi pričinjena je načinom na koji su za ovu gradnju provedeni postupci i duljinom trajanja tih postupaka. Prvostupanjsko tijelo dopustilo je izdati lokacijsku dozvolu za koju se u žalbenom postupku moglo ocijeniti da nije u cijelosti valjana, a Ministarstvo je, umjesto da samo riješi predmet više puta vraćalo na ponovni postupak (u razdoblju od 1998. do 2002. doneseno je šest drugostupanjskih rješenja o poništenju lokacijske dozvole). Radi dovršenja inspekcijskog postupka za bespravnu gradnju započet je postupak izvršenja putem ugovornog izvođača Ministarstva ali, taj postupak nije proveden ni dovršen.

Po prijedlogu pučkog pravobranitelja da kod rješavanja svakako valja ocijeniti pravičnu ravnotežu između interesa stranaka, tj. je li konkretno povreda dokumenta prostornog uređenja i

prava susjeda tolikog razmjera da bi bila važnija od onoga što investitor može očekivati od državne vlasti koja mu je uredno izdala odobrenje za građenje, pa makar je to odobrenje naknadno poništeno, upravna tijela nisu postupila, uz obrazloženje da kod donošenja odluke ne mogu i nemaju pravo na činjenje iznimke. S obzirom da se gradnja ne može legalizirati bez izmjene GUP-a, investitor je upućen na postavljanje prijedloga za njegovu dopunu i izmjenu.

**Napomena:** Pitanje gradnje raspravljeno je i u sudskom postupku. Sud je kod rješavanja imovinsko-pravnog spora između stranaka zauzeo jasno i nedvojbeno stajalište da bi nerazmjerno veća šteta bila prčinjena ako bi se odbio zahtjev za legalizaciju izvedenog stanja kojim se rješava stambeno pitanje i pravo građenja na vlastitoj parceli od stvarne štete koja bi nastupila smanjenjem svjetlosti (osvijetljenost sanitarnog prostorija poslovnog prostora susjeda smanjena za 15%; raspravljanjem o pitanju smanjenja osvijetljenosti pred sudom je posredno raspravljeno i pitanje iz područja prostornog uređenja za udaljenosti od ruba parcele i međusobne udaljenosti izgrađenih objekata). Dakle, u odnosu na pitanje ove gradnje i legalnosti gradnje upravna se tijela i sud bitno drugačije određuju.

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

U području inspekcijskog nadzora nad građenjem zaštitu pred pučkim pravobraniteljem kao i ranijih godina u pravilu traže oni građani koji su nezadovoljni radom građevinske inspekcije zbog neprovođenja postupka prisilnog uklanjanja. U pitanju su inspekcijska rješenja koja su za bespravne gradnje izdana prije više godina. Osim pritužbi zaprimljenih u 2009. godini, iz područja nadležnosti građevinske inspekcije razmatrano su i 23 slučaja bespravne gradnje za koje su se građani obratili pučkom pravobranitelju ranijih godina, a za koje postupak građevinske inspekcije još uvijek traje. U tri slučaja koje prati pučki pravobranitelj postupak nije dovršen, iako je inspekcijski nadzor prvi puta proveden 1998/1999.

Za gradnje zbog kojih je 2009. godine pritužbom zatražena zaštita pučkog pravobranitelja zaključeno je da tek u pojedinačnim slučajevima od građevinske inspekcije nije pravodobno ili nije u primjerenom roku ostvarena zaštita prava pa je to postignuto nakon što je pučki pravobranitelj obavijestio Upravu za inspekcijske poslove da prati slučaj konkretne gradnje. Radi

se o onim slučajevima u kojima je po prijavi trebalo provesti nadzor nad građenjem i izreći inspekcijsku mjeru (prvi očevid).

Za primijetiti je da su neriješeni inspekcijski predmeti uglavnom oni za koje građevinska inspekcija svjesno propušta provoditi daljnje radnje za dovršenje stvari. U pitanju su slučajevi gradnje u kojima je inspekcijsko je rješenje izdano ali, ne postoje razumni razlozi koji bi opravdali provedbu postupka uklanjanja niti ima osnove za obustavu inspekcijskog postupka. To su uglavnom oni slučajevi u kojima legalizacija građevine u izvedenom stanju iz nekog razloga nije moguća (npr. neriješeni imovinski i dr. odnosi, odstupanje od važećeg prostornog plana). Istodobno građevina je u cijelosti dovršena, koristi se i bitno ne odudara od okolnog prostora.

U nekoliko slučajeva uočeno je šutnja nadležne inspekcije, koja nije provela postupak izvršenja nakon što je donesen zaključak o dozvoli izvršenja (radi uklanjanja objekta). Radi se o predmetima u kojima se ne nalaze činjenice koje bi opravdavale odgađanje izvršenja, a postupak je trajao više godina. Pučki je pravobranitelj intervenirao požurnicama u tim predmetima, ali bez uspjeha.

Stoga je pritužiteljima ukazano na mogućnost podnošenja tužbe zbog nezakonite radnje, temeljem Zakona o upravnim sporovima (članci 67-76; napomena: novi Zakon o upravnim sporovima stupit će na snagu 1. siječnja 2012. godine).

Za razliku od inspekcijskih predmeta za koje se ne može iznaći rješenje za okončanje na zadovoljavajući način za investitora i državu, određeni inspekcijski predmeti također ne mogu ili se ne bi smjeli dovršiti po redovitom tijeku stvari. Izvršenje rješenja građevinskog inspektora ne treba dopustiti u slučajevima kada je građevina izgrađena na temelju građevinske dozvole koja je naknadno poništena (Odluka Ustavnog suda, broj: U-III-3124/2008, od 8. travnja 2009.).

Građevinska inspekcija ne može pukim mehaničkim podvođenjem pod odredbe Zakona o gradnji i Zakona o prostornom uređenju i gradnji izvršavati rješenja koje su građevinski inspektori već izdali za građenje koje je izvedeno u skladu s aktom koji je bio na snazi u vrijeme kada je početa gradnja, čija je gradnja potom i dovršena, ali je naknadno taj akt poništen. Građani ne mogu snositi štetne posljedice bilo koje vrste, te u svakom pojedinačnom slučaju valja cijeniti je li (naknadno poništenom) građevinskom dozvolom pričinjena povreda tolikog razmjera da bi bila važnija od "legitimnog očekivanja" koje ima građanin kojemu je državna vlast uredno izdala



odobrenje za građenje (pravična ravnoteža između interesa stranaka i javnog interesa). Inspekcijsko rješenje mora biti izvršeno samo kada je povreda takvih razmjera da vrijeđa javni interes Republike Hrvatske.

Osim nepostupanjem inspekcija do sada nije pronašla način na koji će rješavati navedene slučajeve gradnje. Sve dok inspekcijski predmet nije okončan upravnim aktom prijetnja mjerom uklanjanja iz rješenja koje je na snazi investitore zadržava u stanju pravne nesigurnosti. S druge strane zainteresirane stranke istodobno očekuju i traže postupanje u skladu s aktima koje je građevinski inspektor izdao.

Stoga će Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva morati zauzeti stajalište i definirati kako će se odrediti prema slučajevima gradnje u kojima se izvršenje mjere uklanjanja ne može provoditi.

#### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja:** (P.P.-763/09): Pritužitelj Ž. B. iz Z., obratio se sa pritužbom na rad građevinske inspekcije u predmetu gradnje u mjestu M. Iako je naredba uklanjanja izdana još davne 1999. godine, nikada nije izvršena. Unatoč postojanja naredbe uklanjanja i zabrane izvođenja građevinskih radova, investitori V. K. i D. K., oboje iz V. G., su svaki sagradili po četiri apartmana.

**Poduzete mjere:** U povodu pritužbe građevinska inspekcija Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva upozorena je na ovaj slučaj bespravne gradnje, naročito na dugotrajnost postupka, nepostupanje po inspekcijskoj naredbi, te na neprovođenje postupka prisilnog uklanjanja koje je dovelo do neobazrivog ignoriranja državne inspekcije od strane investitora (daljnja gradnja i dovršenje gradnje).

Uprava za inspekcijske poslove izvijestila je pučkog pravobranitelja da u vrijeme nakon donošenja zaključka o dozvoli izvršenja (8. ožujka 2000.), predmetna gradnja nije bila u prioritarnom planu izvršenja Ministarstva. Nakon zaprimanja obavijesti da se o ovom slučaju bespravne gradnje provodi postupak ispitivanja pred pučkim pravobraniteljem, investitori su ponovo pozvani na postupanje po inspekcijskom rješenju (25. rujna 2009.). Međutim, kako je tijekom 2004. godine na području M. usvojena nova prostorno-planska dokumentacija koja

omogućava legalizaciju bespravno sagrađenih građevina, inspekcija je utvrdila da su, nakon zaprimanja opomene, investitori 7. listopada 2009. podnijeli zahtjev za izdavanje rješenja o izvedenom stanju građevine (legalizacija bespravno sagrađene građevine po čl. 241. Zakona o prostornom uređenju i gradnji). S obzirom na izmijenjene okolnosti, odlučeno je da će se izvršenju inspekcijskog rješenja pristupiti nakon okončanja postupka legalizacije, shodno ishodu toga postupka.

**Ishod slučaja:** Ispitivanje slučaja dovršeno je ocjenom da je pritužba osnovana ali, bez uspješnog ishoda za pritužitelja. Pritužitelj pred upravnim tijelom nije uspio ostvariti zaštitu svojih prava tijekom proteklih deset godina. S obzirom da je u pitanju nekontrolirana gradnja, prije izvođenja gradnje nije izvršena provjera njenog utjecaja na postojeće stanje u prostoru i susjedne građevine, odnosno provjera njenog utjecaja na prava vlasnika susjednih legalno sagrađenih građevina.

**(2) Opis slučaja (P.P.-1282/08):** Ž. Ž. iz G. zatražio je zaštitu svojih prava pred pučkim pravobraniteljem, jer od travnja 1999. kada je prvi puta prijavljena gradnja do sada od građevinske inspekcije još uvijek nije dobio učinkovitu zaštitu svojih povrijeđenih prava. Bespravni graditelji svjesni da se ne moraju bojati kakvih sankcija umjesto da izvršavaju odluke državnog tijela, pritužitelja vrijeđanju podrugljivim primjedbama.

**Poduzete mjere:** Iako se inspekcijska rješenja ne mogu izvršiti nakon isteka roka od deset godina od dana kada je rješenje postalo konačno, ovaj slučaj potvrđuje da nakon gotovo dvadeset godina postupak još uvijek nije dovršen i da bespravni objekt nije uklonjen i neizvjesno je kada će prisilno uklanjanje biti izvedeno. Nakon što je pučki pravobranitelj upozorio da ovakvi slučajevi bespravne gradnje utječu na pitanje djelotvornosti i povjerenja građana u upravnu vlast, te na ostvarivanje temeljnih vrednota domaćeg pravnog poretka – pravnu sigurnost i jednakost građana pred zakonom, Uprava za inspekcijske poslove obavijestila je pučkog pravobranitelja da je izvršenje putem ovlaštenog izvođača Ministarstva planirano do kraja tekuće godine.

**Ishod slučaja:** Pritužba je osnovana. Pomoćna građevina sagrađena je na zemljištu pritužitelja i ne može se legalizirati. Inspekcijsko rješenje o uklanjanju nije izvršeno u roku od sedam godina, a to nije učinjeno ni u posljednje dvije godine od kada je sudskom odlukom

utvrđeno da nasljednica pokojnog investitora preuzima i obvezu uklanjanja pomoćne prizemne građevine. Pučki pravobranitelj ne raspolaže podatkom je li mjera uklanjanja izvršena do roka koji je najavljen (do 31. 12. 2009. godine).

### *Stambeni odnosi*

Područje stambenih odnosa uređeno je Zakonom o stambenim odnosima (NN, br. 51/85 do 70/93; u nastavku: ZSO), jer se svi postupci pokrenuti do stupanja na snagu Zakona o najmu stanova (tj., do 5. studenoga 1996.), na temelju prijelazne odredbe članka 52. Zakona o najmu stanova još uvijek provode prema Zakonu o stambenim odnosima, kao propisu koji je vrijedio u vrijeme kada su ti postupci započeti.

Iz područja stambenih odnosa zaprimljeno je 28 pritužbi građana koji još uvijek, trinaest godina nakon prestanka važenja ZSO-a, nisu ostvarili zaštitu prava koja im je jamčio taj Zakon. Tijekom 2009. godine razmatrano je i 16 pritužbi iz ranijih godina. Veći broj (nešto više od 50%) zaprimljenih pritužbi nije u nadležnosti pučkog pravobranitelja, a odnose se na dodjelu gradskog stana u najam na temelju natječaja (socijalno stanovanje), mogućnost kupnje gradskog stana, te radi nepovoljnih uvjeta kupnje gradskog stana (tržišna cijena i jednokratno plaćanje) ili radi održavanja stambene zgrade i različitih odnosa koji proizlaze iz činjenice stanovanja u višestambenoj zgradi. Od ukupnog broja pritužbi po kojima se postupalo 2009., samo 17 je bilo u nadležnosti pučkog pravobranitelja, a od toga 8 osnovanih. Za 18 pritužbi je utvrđeno da nisu u nadležnosti pučkog pravobranitelja ali, u 7 slučajeva je pružen savjet.

I dalje je neriješeno pitanje prava zaštićenih stanara u privatnim stanovima i prava vlasnika na useljenje u te stanove. U slučajevima u kojima je donesena presuda o otkazu ugovora o najmu stana i iseljenju, još uvijek nisu uređene pretpostavke za iseljenje stanara iz privatnih stanova i nije spriječena nejednakost u primjeni Zakona o najmu stanova, iako je još 1998. godine Ustavni sud ukinuo odredbu stavka 2. članka 40. Zakona o najmu stanova.

Nastala pravna praznina dovodi do neujednačene sudske prakse i pravne nesigurnosti građana.

Nejednakost građana pred zakonom, poseban je problem za one stanare u privatnim stanovima, koji zbog lošeg materijalnog stanja nisu u mogućnosti financirati stručnu pravnu pomoć pred Vrhovnim u Ustavnim sudom RH. Naime, u slučajevima ovih stanara, Ustavni sud i Vrhovni sud procijenili su da treba odgoditi ovrhe presuda o otkazu ugovora o najmu stana i iseljenju najmoprimca. Međutim, vlasnici koji namjeravaju sami useliti u stan ili namjeravaju useliti svoje potomke, roditelje ili osobe koje su dužni uzdržavati, uspijevaju okončati postupak pred nižim sudovima (jer stanari nemaju sredstava za daljnji postupak), a iseljeni stanari dolaze u težak socijalni položaj građana s neriješenim stambenim pitanjem.

Pučki je pravobranitelj o ovom problemu upozorio u Izvješću o radu pučkog pravobranitelja za 2008., a i ranijim izvješćima. Ustavni sud RH je posebnim izvješćem o nepotpunosti Zakona o najmu stanova, u lipnju 2007., obavijestio Hrvatski sabor, te, između ostaloga, naveo:

"Ustavni sud napominje da u okviru svoje nadležnosti nema ovlasti otkloniti nejednakost u primjeni Zakona o najmu stanova, nastalu prestankom važenja ukinute zakonske odredbe. Odluke Ustavnog suda (usvajanje, odnosno odbijanje ustavne tužbe) dovele bi do daljnje nejednakosti pred zakonom, što je protivno ustavnom jamstvu sadržanom u članku 14. stavku 2. Ustava. Stoga je postojeća normativna situacija s ustavnopravnog stajališta neprihvatljiva i nedopustiva jer ne rješava problem u cijelosti i na jednak način za sve glede primjene Zakona o najmu stanova.

Slijedi da je jedino zakonodavac nadležan, donošenjem odgovarajućih izmjena i dopuna Zakona o najmu stanova, urediti sporne pravne odnose na način koji će osigurati jednakost svih pred zakonom."

Vežano uz područje stambenih odnosa, valja skrenuti pozornost na dvije odluke Europskog suda za zaštitu ljudskih prava protiv Republike Hrvatske. Prva (ĆOSIĆ v. CROATIA, Application no. 28261/06) je donesena u siječnju 2009., a druga (PAULIĆ v. CROATIA, Application no. 3572/06) u listopadu iste godine, ali nisu dostupne na hrvatskom jeziku.

Ukratko, radi se o predmetima u kojima je Republika Hrvatska pokrenula sudske postupke radi iseljenja protiv osoba koje su koristile stanove bivše JNA gotovo 20 godina, a

nemaju druge nekretnine.

Domaći su sudovi presudili u korist tužiteljice (RH). Europski je sud našao u oba predmeta da je tuženima (podnositeljima zahtjeva) povrijeđeno pravo na dom, zaštićeno odredbom članka 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda:

"Članak 8. 1

#### PRAVO NA POŠTOVANJE PRIVATNOG I OBITELJSKOG ŽIVOTA

1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja.

2. Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih."

U obrazloženju odluke, Sud je utvrdio da se javna vlast miješala u ostvarivanje prava na dom, te da nije osigurala mjere kojima će biti osigurana ravnoteža između dvije zaštićenih vrijednosti (prava vlasništva i prava na dom), kako bi efikasno zaštitila prava građana iz članka 8. Konvencije.

Naime, Sud je izrazio shvaćanje da se u predmetima radi iseljenja, ne može raspravljati isključivo o pitanju prava vlasništva, već istovremeno treba temeljito raspraviti i pitanje zaštite prava na dom. Pri tome, određenje pojma "dom" ne ovisi o klasifikaciji u domaćem pravnom sustavu, već se radi standardu određenom međunarodnim pravom, a kojega treba procjenjivati ovisno o okolnostima svakog pojedinog slučaja, posebice, postojanju dovoljno opravdanih i trajnih poveznica sa konkretnim stanom. U ovim složenim postupcima valja osobitu pažnju posvetiti pitanjima kao što su dostojanstvo osobe, moralni integritet, osobnost, održavanje veza sa okolinom, sređen i siguran status u zajednici i sličnim okolnostima.

Važnost ovih odluka Europskog suda za ljudska prava, a koje su obvezatne za Republiku Hrvatsku, jest vrlo značajna.

Stoga se ukazuje na potrebu da se nadležne službe Ministarstva pravosuđa organiziraju na način koji će omogućiti dostupnost ovih odluka na hrvatskom prijevodu u što kraćem roku, kako zbog stručne, tako i zbog šire javnosti.

**Primjer:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-1534/09): V. P. iz Z. nije mogao riješiti svoje stambeno pitanje, jer je deložiran iz stana u kojem je s obitelji stanovao od 16. srpnja 1992. godine. Stan je iza smrti ranijeg nositelja stanarskog prava bio prazan ali, kako se u vezi prava na stan u to vrijeme vodio upravni postupak, predan mu je tek "na čuvanje".

Po zahtjevu sina ranijeg stanara, u prosincu 1991. godine, pokrenut je postupak radi donošenja rješenja koje zamjenjuje odluku davatelja stana na korištenje i priznavanju stanarskog prava iza smrti ranijeg nositelja stanarskog prava na ovom stanu. U isto vrijeme, vlasnik stana (HŽ) se istom gradskom Uredu obratio zahtjevom za iseljenje člana obiteljskog domaćinstva (čl. 67. st. 6. ZSO). Prvostupanjsko rješenje o priznavanju stanarskog prava iza smrti ranijeg stanara od 2. prosinca 2002. je po žalbi poništeno (drugostupanjskim rješenjem od 15. srpnja 2004.). Međutim, tijelo nadležno za vođenje prvostupanjskog upravnog postupka u posljednjih pet i pol godina nije provelo ponovni postupak.

**Poduzete mjere:** Zakonski rok za donošenje rješenja u ponovnom postupku je višestruko prekoračen, te je na to upozoren Gradski ured Grada Z. Ujedno je upozoren i da je odgovoran za sve odgode koja je prouzročio, jer je nerješavanje dovelo do pravne nesigurnosti za podnositelje zahtjeva (vlasnik i sin ranijeg stanara), a zainteresiranu osobu V.P. u tom postupku dovelo u situaciju da joj se stavila na teret odgovornost za smetanje posjeda (parnični troškovi) i pričinilo znatnu štetu zbog prisilnog iseljenja.

Ishod slučaja: Nepoznat.

**Napomena:** S obzirom da pritužitelj V. P. kod Hrvatskih željeznica - vlasnika stana iz kojega je iseljen - radi 36 godina, HŽ-u je predloženo razmotriti postojanje iznimne mogućnosti dodjele kakvog drugog stana, u kojem bi se ova obitelj mogla barem privremeno zbrinuti (nužni smještaj).

## ***Branitelji – pravo na stambeno zbrinjavanje***

Ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, razmatrano je u okviru pritužbi koje su, uglavnom, izjavljene radi neispunjavanja uvjeta za ostvarivanje ovog prava, nepriznavanje prednosti pri stambenom zbrinjavanju i nepriznavanje prava na kupnju stana. Osnovni prigovor na rad nadležnog središnjeg državnog tijela je dugotrajnost postupka, jer branitelji i HRVI zaštitu i ostvarivanje prava ne mogu dobiti unutar primjerenog i/ili razumnog roka. Manjak sredstava i postupci koji se moraju provesti za rješavanje prethodnog pitanja ili da bi se realiziralo pravo na djelotvorno pravno sredstvo (žalba, tužba, izvanredno pravno sredstvo), ne mogu biti razlozi ni dostatno opravdanje za neispunjenje kriterija roka i višegodišnje odgode.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-966/09): L. K. pritužio se na rad Ministarstva obrane i Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti zbog osporavanja prava na kupnju stana u Sl. B., površine 62,15 m<sup>2</sup>. Stan je 1996. godine L.K.-u kao djelatnoj vojnoj osobi dodijelilo na korištenje MORH. U vrijeme dodijele stan je bio neuređen i uništen ratnim razaranja. Nakon preuzimanja stana, uložio je znatna sredstava (prema troškovniku stalnog građevinskog vještaka, cca 220.000,00 HRK) za građevinske i zanatske radove za uređenje stana, odnosno za dovođenje stana u uporabljivo stanje. Umjesto da mu se prizna pravo na kupnju stana, prijeti mu se iseljenjem, jer da je nakon razvoda prvog braka darovao djeci svoj suvlasnički dio obiteljske kuće u K. ulici i zbog činjenice da je sadašnja supruga suvlasnica obiteljske kuće u M. ulici.

**Poduzete mjere:** Proveden je postupak radi ispitivanja je li počinjena povreda Odluke o prodaji stanova kojima upravlja Ministarstvo obrane i Zakona o pravima hrvatskih branitelja.... Utvrđeno je da su Ministarstvo obrane i Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, kategorički ostali kod stajališta da zbog darovanja suvlasničkog dijela obiteljske kuće i činjenice suvlasništva supruge na obiteljskoj kući ne ispunjava uvjete za kupnju stana. Međutim, u postupcima kod ovih Ministarstava uopće nije raspravljeno je li supruga ima i pravo na posjed suvlasničkog dijela, kao ni o dužnostima roditelja koji ne živi s djecom. Također nije

raspravljena činjenica vlastito uloženi sredstava za dovođenje predmetnog stana u stanje podobno za stanovanje niti pitanje naknade tih sredstava za slučaj iseljenja obitelji L. K. iz predmetnog stana. Stoga je predloženo je da raspravi o pitanju naknade, jer bi se za slučaj usvajanja zahtjeva za naknadu uloženi sredstava moglo dovesti do postizanja nagodbe (prijeboj uloženi iznosa s utvrđenom vrijednosti stana), odnosno do konačnog rješenja povoljnog za vlasnika i korisnika stana.

**Ishod slučaja:** Postupak nije dovršen. Činjenica da je MORH od pučkog pravobranitelja zatražilo dostavu troškovnika građevinskih i zanatskih radova izvedenih za uređenje predmetnog stana (izrađen 29. listopada 1996.), upućuje da se poduzimaju radnje kako bi se postupilo u skladu s prijedlogom pučkog pravobranitelja.

**(2) Opis slučaja (P.P-234/09):** P. R. iz P., rođen 1932. godine, ranjen je u Domovinskom ratu, bio je zatočenik logora u Sremskoj Mitrovici, ima status HRVI 30% oštećenja organizma, do sada je pretrpio tri infarkta, po savjetu liječnika treba se suzdržavati težih fizičkih napora. Zajedno sa suprugom stambeno je zbrinut u neodgovarajućem stanu, površine 29 m<sup>2</sup> na IV katu stambene zgrade bez lifta. Uspon na četvrti kat za njega je izuzetno težak fizički napor, te bi stan u prizemlju bio primjereno rješenje za sprečavanje ponovnih zdravstvenih tegoba.

Obratio se pučkom pravobranitelju radi zaštite i ostvarivanja prava na odgovarajući stan temeljem zakonom zajamčenog prava na stambeno zbrinjavanje hrvatskog ratnog vojnika invalida iz Domovinskog rata. Deset godina ne može riješiti pitanje kredita za razliku u površini i za osiguravanje odgovarajućeg stana.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj uputio dopis Ministarstvu branitelja i preporučio omogućiti mu zamjenu stana na IV. katu za stan u prizemlju zgrade, priznavanje prednosti pri stambenom zbrinjavanju HRVI, priznavanje prvenstva izvan redovitog reda za dodjelu kredita za poboljšanje uvjeta stanovanja, odnosno rješavanje na drugi način.

**Ishod slučaja:** Odgovor Ministarstva nije izmijenjen u odnosu na odgovor koji je pritužitelj već dobio 2007. Utvrđeno je tek da se zahtjev pritužitelja sa 130 bodova 2009. nalazi na 7367. mjestu Liste prvenstva za dodjelu stambenog kredita (2005. - na 9308. mjestu, 2007. - na 8357. mjestu). Prema dosadašnjoj dinamici rješavanja Liste prvenstva može se očekivati da



će zahtjev biti riješen za 14 godina, odnosno 2023. godine, u njegovoj 89. godini života.

**Napomena:** Stambeno zbrinjavanje osigurava se prema raspoloživim sredstvima i prema Zakonom utvrđenom redoslijedu. Još uvijek postoji neriješen veći broj zahtjeva osoba s većim postotkom oštećenja organizma, a te osobe također ostvaruju pravo na stambeno zbrinjavanje. Stoga nažalost nema pravne osnove na temelju kojih bi se moglo kategorički predlagati postupanje izvan redovitog reda i za izvanredno priznavanje prednosti pri stambenom zbrinjavanju, a da se istodobno drugi HRVI iz Domovinskog rata s jednakim potrebama zbog toga ne dovede u nepovoljniji položaj.

**(3) Opis slučaja (P.P.-736/02):** Slučaj pritužitelja F. J. iz P., koji je podnio zahtjev za ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje dodjelom stambenog kredita za izgradnju obiteljske kuće, pučki pravobranitelj prati od svibnja 2002. godine, kada se F.J. prvi puta obratio zahtjevom za zaštitu. Pitanje stambenog zbrinjavanja od tada rješava i Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti ali, postupak ni nakon sedam godina nije dovršen i još uvijek je u tijeku.

**Poduzete mjere:** S dovoljno sigurnosti ocijenjeno je da Ministarstvo nije osiguralo okončanje ovog postupka unutar razumnog roka. Dugačka odgoda u ovom slučaju ne može se opravdati ni činjenicom da su u međuvremenu provedeni različiti postupci pred sudom, jer su svi postupci provedeni radi prigovora Ministarstva, za koje je Sud naknadno utvrdio da su neosnovani. Prethodno pitanje, odnosno pitanje statusa HRVI 100% II grupe oštećenja organizma, pravomoćno je riješeno, pa ne postoji ni izvanredno pravno sredstvo kojim bi se pitanje statusa pritužitelja moglo na bilo koji način dovesti u pitanje ili osporiti (presuda o zahtjevu za zaštitu zakonitosti Vrhovnog suda RH, broj: Uzz 16/08-5 od 5. studenoga 2008.).

Ministarstvo branitelja upozoreno je na provedbu i donošenje odluke o zahtjevu pritužitelja bez odgode. Ujedno je upozoreno da je već prije dvije godine to obećalo Odjelu za predstavke, pritužbe i pomilovanja Ureda predsjednika Republike Hrvatske (u dopisu od 5. rujna 2007. godine).

**Ishod slučaja:** Nakon upozorenja pučkog pravobranitelja Stambena komisija nastavila je prekinuti postupak. Konačni ishod postupka je nepoznat.

## *Građanska stanja*

U 2009. godini pristiglo je 9 pritužbi iz područja građanskih stanja, a koje su se uglavnom odnosile na postupke radi dobivanja izvoda i potvrda iz državnih matica.

Opisat ćemo problem na koji već drugu godinu ukazuju pojedinačne pritužbe građana čije se ime ili prezime sastoji od riječi sastavljenih crticom, a kojima je u postupku izdavanja izvoda iz državnih matica povrijeđeno pravo na služenje osobnim imenom.

Članak 2. stavak 3. Zakona o osobnom imenu propisuje da ime i prezime kojim se osoba služi u pravnom prometu može sadržavati svako za sebe najviše dvije riječi.

Središnji državni ured za upravu (sada Ministarstvo uprave), izdao je matičnim uredima u Republici Hrvatskoj naputak za provedbu toga Zakona. U naputku se navodi: "...crtica kao znak interpunkcije ne može biti sastavni dio imena ili prezimena. Ukoliko je ime ili prezime upisano u državnu maticu sa crticom, matičari se upućuju da izdaju isprave (izvod iz matice rođenih, rodni list, vjenčani list, itd.) bez crtice, jer crtica nije sastavni dio osobnog imena."

Pučki je pravobranitelj uputio dopis Uredu za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske u kojem je upozorio da se izdavanjem izvadaka i potvrda iz državnih matica sukladno naputku Središnjeg državnog ureda za upravu krše pravna i jezična pravila na štetu građana.

Članak 42. stavak 2. Zakona o državnim maticama propisuje da izvaci iz državnih matica sadrže *podatke koji su upisani u državne matice* do vremena izdavanja izvotka. Sukladno citiranoj zakonskoj odredbi, građanima kojima je osobno ime upisano u državnu maticu sa crticom, matičar je dužan izdati izvadak u kojemu je podatak o osobnom imenu identičan onome upisanom u državnu maticu, dakle sa crticom.

Naputak mora biti u skladu sa Zakonom o osobnom imenu.

Što se tiče jezičnih pravila, ističemo da je standardni hrvatski jezik uređen rječničkom, pravopisnom i gramatičkom normom. Pravopisna norma određuje da je crtica pravopisni znak koji pokazuje da elementi rastavljeni njime tvore usku cjelinu i zajedno predstavljaju jedinicu *na razini riječi* (Vladimir Anić, Josip Silić, Pravopis hrvatskoga jezika). Isto tumačenje dobili smo

od predstojnika Katedre za hrvatski standardni jezik, Odsjeka za kroatistiku, Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Prof. Pranjković izričito navodi da je tumačenje načelnice Odjela za građanska stanja, prema kojemu crtica ne može biti sastavnim dijelom imena ili prezimena, pravopisno neutemeljeno.

Građani u svojim pritužbama navode da im ovakvi izvodi, osim promjene identiteta i kršenja zakonskog prava na služenje osobnim imenom, uzrokuju niz praktičnih problema u svakodnevnom životu. Prilikom prijave na natječaje radi zapošljavanja, osobne isprave različite su od ranije izdanih svjedodžbi i diploma. Kod identifikacije u bankama, osobno ime u osobnoj iskaznici razlikuje se od osobnog imena na koje je račun otvoren. Prilikom zamjene osobnih dokumenata radi isteka roka važenja, osobno ime u starom dokumentu različito je od osobnog imena u odgovarajućem izvodu iz državne matice. Događa se da ista osoba istovremeno ima osobne dokumente (osobna iskaznica, putovnica, vozačka dozvola) s različitim osobnim imenom.

Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, temeljem Zakona o Vladi, daje stručna mišljenja središnjim tijelima državne uprave u vezi s primjenom zakona i drugih propisa. Stoga je pučki pravobranitelj zatražio stručno mišljenje navedenog Ureda, te poduzimanje potrebnih mjera.

Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske dostavio je mišljenje o primjeni Zakona o osobnom imenu. U mišljenju je naveo kako je člankom 2. Zakona o državnim maticama propisano da se činjenice upisane u državne matice i činjenice koje se njima dokazuju smatraju istinitima, dok se na zakonom propisani način ne dokaže protivno. Sukladno citiranoj odredbi Zakona o državnim maticama, u pravnom se prometu osobno ime treba koristiti u obliku u kojem je kao takvo navedeno u državnim maticama. Pored toga, Vladin Ured za zakonodavstvo predložio je Ministarstvu uprave da razmotri potrebu izmjene Zakona o osobnom imenu kojom bi se na nedvojben način uredilo navođenje osobnog imena u pravnom prometu. Prema povratnim informacijama, matični uredi postupaju sukladno mišljenju Ureda za zakonodavstvo.

Koristimo priliku podsjetiti da je pučki pravobranitelj 2007. godine uputio poticaj Hrvatskom saboru za izmjenu Zakona o osobnom imenu. Tadašnji Središnji državni ured za upravu podržao je njegov poticaj te se obvezao izraditi radni tekst dopune zakona, ali to do danas nije učinjeno.

**Primjer:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.–10-01-1627/09): Pučkom se pravobranitelju obratila gospođa A. B., koja je rođena izvan braka. U maticu rođenih upisano joj je majčino prezime. S nepunih godinu dana pritužiteljica je usvojena i tada joj je upisano prezime njenih usvojitelja.

Prije sklapanja braka, 2004. godine, pritužiteljica je podnijela zahtjev Matičnom uredu za izdavanje rodnog lista. Dobila je rodni list u kojem joj je u podacima o prezimenu iskazano prezime koje je dobila usvojenjem. U podacima o roditeljima navedeni su njezini usvojitelji.

Dvije godine poslije podnijela je zahtjev za izdavanje rodnog lista za potrebe ishoda osobne iskaznice. Dostavljen joj je rodni list sa podacima o prezimenu koje je dobila u trenutku rođenja po majci. U podacima o roditeljima upisana je njena majka. U primjedbama i naknadnim upisima navedeno je da je pritužiteljica usvojena, imena i prezimena njenih usvojitelja i prezime koje je tada dobila.

Matični ured je odbio pritužiteljici izdati novi rodni list bez iskazanih podataka o njenim prirodnim roditeljima, zbog čega se obratila pučkom pravobranitelju.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj zatražio od Središnjeg državnog ureda za upravu da mu dostavi očitovanje na navode predmetne pritužbe, kako bi mogao ocijeniti je li Matični ured povrijedio prava pritužiteljice.

**Ishod slučaja:** Središnji državni ured za upravu obavijestio je pučkog pravobranitelja da je Matični ured u izvodu iz matice rođenih pritužiteljici nepravilno iskazao podatke o posvojenju, te uputio Matični ured da joj izda ispravan izvod iz matice rođenih.

### *Statusna prava građana*

Od 55 zaprimljenih pritužbi tijekom 2009. godine iz ovog područja, najveći se broj odnosio na postupke radi stjecanja hrvatskog državljanstva i reguliranja boravka stranaca, dok se

samo po jedna pritužba odnosila na pravo azila te pitanje prebivališta i boravišta.

### ***Državljanstvo***

Podnošenje pritužbi koje su se odnosile na postupak stjecanja hrvatskog državljanstva uglavnom je bilo motivirano duljinom trajanja postupka, nepostupanjem Ministarstva unutarnjih poslova po presudama Upravnog suda Republike Hrvatske, nedovoljno razvidnim obrazloženjima rješenja kojima se odbija primitak u hrvatsko državljanstvo (posebice uz ocjenu da pritužitelji ne poštuju pravni poredak Republike Hrvatske), stjecanje hrvatskog državljanstva beneficiranom naturalizacijom te na situacije kada je pogreškom službene osobe izdana domovnica. Primjedbe pučkog pravobranitelja odnosile su se, prije svega, na nepridržavanje rokova određenih bivšim Zakonom o općem upravnom postupku (u nastavku: ZUP), ali su zamijećene i druge nepravilnosti u primjeni propisa.

S obzirom da se u predmetima iz ovog upravnog područja radi o vrlo osjetljivim pitanjima, smatramo potrebnim prikazati uočene probleme opširnije nego prijašnjih godina.

Među pritužbama koji se odnose na nepostupanje MUP-a po presudama Upravnog suda Republike Hrvatske ističu se dva slučaja:

#### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-515/09): Pučkom pravobranitelju pritužio se N. F., iz P, s pritužbom na okolnost da je 2006. godine predao zahtjev za stjecanje hrvatskog državljanstva, a o kojemu nije riješeno već tri godine.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj zatražio požurivanje u postupanju i zatražio postupanje po članku 296. ZUP-a (tj, obavijest o razlozima zbog kojih nije riješeno o zahtjevu pritužitelja u zakonskom roku, te o radnjama koje će poduzeti u svrhu njegovog što skorijeg donošenja).

**Ishod slučaja:** Očitovanjem MUP-a pučki je pravobranitelj obaviješten da su utvrdili pravno relevantne činjenice i donijeli rješenje koje je putem nadležne policijske postaje upućeno na uručenje pritužitelju.

**Napomena:** Razvidno je da Ministarstvo unutarnjih poslova nakon intervencije pučkog pravobranitelja poduzima potrebne pravne radnje i donosi traženo rješenje.

**(2) Opis slučaja** (P.P-10-02-602/09): Pučkom pravobranitelju pritužio se M. C. iz S., Republika Srbija, navodeći da MUP nije postupio po presudi Upravnog suda RH, unatoč proteku dvije godine (presudom je poništeno rješenje o odbijanju zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo).

**Poduzete mjere:** Na traženje pučkog pravobranitelja, MUP je dostavio očitovanje u kojem je navedeno da je MUP (putem Generalnog konzulata RH u Subotici) pozvao pritužitelja da sudjeluje u postupku i da se, izjavom na zapisnik, očituje o svim činjenicama i okolnostima relevantnim za donošenje rješenja o primitku u hrvatsko državljanstvo. Također, navedeno je da je, od Generalnog konzulata RH u Subotici, MUP zatražio da (u svrhu izvođenja dokaza radi utvrđivanja pravno relevantnih činjenica) kod nadležnih inozemnih tijela provjere podatke o tome je li se i kako pritužitelj izjašnjavao o svojoj nacionalnoj pripadnosti prilikom podnošenja zahtjeva za izdavanje radne knjižice, zatim prilikom namjere zaključenja braka, te kod upisa na fakultet i u svakom semestru tijekom studiranja. Na kraju izvješća MUP je napomenuo da nakon što se pritužitelj očituje o traženom i nakon što se dobiju odgovori nadležnih inozemnih tijela bit će doneseno rješenje, te će isto biti mu uručeno putem Generalnog konzulata Republike Hrvatske u Subotici, prema mjestu podnošenja zahtjeva.

**Ishod slučaja:** O primljenim podacima pučki je pravobranitelj obavijestio pritužitelja, uz uputu da obrati Generalnom konzulatu Republike Hrvatske u Subotici u svrhu obavljanja potrebne procesne radnje zbog što žurnijeg rješavanja njegovog zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo.

**Napomena:** Dvije godine nakon donošenja presude Upravnog suda, MUP poduzima potrebne radnje tek nakon intervencije pučkog pravobranitelja.



Odredbama članka 16. Zakona o hrvatskom državljanstvu koji se odnosi na beneficiranu naturalizaciju, odnosno kojim je propisano stjecanje hrvatskog državljanstva po povoljnijim uvjetima, pripadnik hrvatskog naroda koji nema prebivalište u Republici Hrvatskoj, može steći

hrvatsko državljanstvo ako udovoljava pretpostavkama iz članka 8. stavka 1. točke 5. ovog Zakona i ako dađe pisanu izjavu (predanu nadležnom tijelu ili diplomatskom ili konzularnom predstavništvu RH u inozemstvu) da se smatra hrvatskim državljaninom. MUP smatra da pripadnost hrvatskom narodu, kao subjektivna kategorija, mora biti objektivizirana na način da se podnositelj zahtjeva deklarira kao pripadnik hrvatskog naroda u pravnom prometu, osobito navođenjem hrvatske narodnosti u pojedinim ispravama. Međutim, u pritužbama je razvidno da MUP u donesenim rješenjima ne gleda svojstvo konkretnog podnositelja zahtjeva i s obzirom na to koje isprave u pravnom prometu uopće može imati. Navedenim člankom 16. Zakona o hrvatskom državljanstvu nije propisan način na koji se dokazuje pripadnost hrvatskom narodu, pa se kao, *lex generalis*, primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku. Iz odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske razvidno je da se, u pravilu, pripadnost hrvatskom narodu utvrđuje izjašnjavanjem te pripadnosti u pravnom prometu.

**Primjer:**

**(3) Opis slučaja:** Pučkom pravobranitelju obratio se G.S., iz D., s pritužbom na okolnost da mu je (iako je pripadnik hrvatskog naroda) odbijen zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo, temeljem članka 16. Zakona o hrvatskom državljanstvu. Kao dokaz pripadnosti hrvatskom narodu, zahtjevu za stjecanje državljanstva priložio je presliku đlačke knjižice izdane u Generalnom konzulatu bivše države u Stuttgartu, SR Njemačka, u kojoj je upisano da je po nacionalnosti Hrvat i krsni list iz 1981. godine, kao potvrdu o krštenju u katoličkoj crkvi u Splitu. Također, priložio je presliku izvataka iz matice rođenih te presliku izvataka iz matice vjenčanih, oba iz 2005. godine sa upisanim podacima o hrvatskoj nacionalnosti te presliku domovnice supruge. Pritužitelj se žalio da, unatoč tome, MUP od njega traži dostavu dokaza da su se oba njegova roditelja izjašnjavali kao Hrvati. Pritužitelj je pribavio krsni list majke, dok to za oca nije mogao učiniti (jer je isti bio napustio obitelj dok je pritužitelj bio malo dijete). MUP je (putem Veleposlanstva RH u Sarajevu) zatražio službenu provjeru pritužiteljevih izvadaka iz matica rođenih i vjenčanih te je dobio odgovor da se pritužitelj u rujnu 2004. godine izjasnio kao Hrvat, rimokatoličke vjeroispovijesti. Pritužitelj tvrdi da tamo gdje je bilo moguće uvijek se izjašnjavao kao pripadnik hrvatskog naroda dok u javnim ispravama SR Njemačke to nije mogao obzirom da

se u njima upisuje samo državljanstvo.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj od MUP-a zatražio obavijest o svim okolnostima predmetnog slučaja, s posebnim naglaskom na činjenicu da dokazi zatraženi od pritužitelja nisu zakonom propisana pretpostavka za stjecanje hrvatskog državljanstva. U očitovanju MUP navodi da se đaćka knjižica pritužitelja nije mogla ocijeniti kao vjerodostojan dokaz o nacionalnoj pripadnosti hrvatskom narodu, budući je izdana u vrijeme kada je bio dijete i nije mogao vlastitim očitovanjem volje iskazivati nacionalnu pripadnost. Stoga su smatrali da je bilo potrebno zatražiti moguće dostavljanje dokaza i o nacionalnoj pripadnosti njegovih roditelja. Pučki je pravobranitelj u traženju obavijesti ukazao i na dvije presude Upravnog suda Republike Hrvatske iz 2002. i 2003. godine. u kojima se, prema mišljenju pučkog pravobranitelja, ukazuje da je suvišno traženje Ministarstva da pritužitelj dokaže pripadnost svojih roditelja hrvatskom narodu.

**Ishod slučaja:** Pučki će pravobranitelj od MUP-a zatražiti dodatno izvješće obzirom da je vidljivo da se pritužitelj i kao dijete i kao odrasla osoba izjašnjavao kao Hrvat i to potkrijepio relevantnim ispravama.

**Napomena:** Prema pravnom shvaćanju MUP-a, đaćka knjižica, kao isprava u kojoj je naveden podatak da je pritužitelj hrvatske nacionalnosti ne može biti temelj za primitak u hrvatsko državljanstvo jer se pritužitelj tada nije samostalno i bez utjecaja roditelja izjašnjavao kao pripadnik hrvatskog naroda. Sukladno tome, bespredmetno je onda tražiti da se dokaže pripadnost roditelja hrvatskom narodu jer je, prema mišljenju MUP-a, njihov utjecaj presudan prilikom upisa podataka o nacionalnoj pripadnosti u đaćkoj knjižici. Isto tako, ministarstvo ocjenjuje da u konkretnom slučaju niti izvadci iz matica rođenih i vjenčanih također ne mogu biti odlučujući dokazi u postupku obzirom da su podaci o nacionalnosti upisani temeljem izjave na zapisnik kratko vrijeme prije podnošenja zahtjeva. Slijedom svega navedenog proizlazi da niti izjašnjavanje o pripadnosti hrvatskom narodu prije nastupanja punoljetnosti osobe a niti takvo izjašnjavanje kao punoljetne osobe za Ministarstvo nije relevantno iako je u potpunosti ispunjen traženi uvjet da je u pravnom prometu dokazano izjašnjavanje pripadnosti hrvatskom narodu. U ovom je slučaju Ministarstvo postavilo novi kriterij a to je vrijeme kada se izjašnjavanje zbilo.





Tijekom 2009. godine pučki je pravobranitelj zaprimio pritužbe osoba za koje se deset ili više godina smatralo da su hrvatski državljani, međutim, prema dopisima Ministarstva unutarnjih poslova upućenim pučkom pravobranitelju ispostavlja se da su tim osobama pogreškama službenih osoba u matičnim uredima nezakonito bile izdane domovnice. Prema odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-2006/2001, od 11. srpnja 2006. godine, domovnica je javna isprava kojom se dokazuje hrvatsko državljanstvo, a koja nema svojstva upravnog akta, već uvjerenja. Drugim riječima, domovnicom se ne stječe hrvatsko državljanstvo, jer ona ne proizvodi nikakve neposredne pravne učinke. Dakle, u slučajevima kada se utvrdi da se osobama pogreškom izdala domovnica ne radi se o oduzimanju državljanstva, što bi bilo suprotno i odredbi članka 9. Ustava Republike Hrvatske, već se radi o pogreškama službenih osoba u nadležnim upravnim tijelima, koja su nezakonito izdavale domovnicu.

Situacija u kojoj građani koji određeno razdoblje svog života žive u uvjerenju da su hrvatski državljani a odjednom se nađu u situaciji da to nikada nisu niti bili, odnosno da su državljani država u kojima nisu niti rođeni a vrlo često i u kojima nisu nikada niti boravili, izazivaju pravnu nesigurnost.

U prijelaznoj odredbi članka 30. stavka 1. Zakona o hrvatskom državljanstvu, propisano je da se hrvatskim državljaninom smatra osoba koja je to svojstvo stekla po propisima važećim do dana stupanja na snagu tog zakona. Prema tome, prema spomenutoj odluci Ustavnog suda, za utvrđenje smatra li se osoba hrvatskim državljaninom po sili navedenog članka na dan 8. listopada 1991. godine, mjerodavni su propisi o državljanstvu koji su vrijedili na području Republike Hrvatske u vrijeme njihova rođenja. U razdoblju od 1945. do 1991. godine donesena su tri zakona o hrvatskom republičkom državljanstvu: Zakon o državljanstvu Narodne Republike Hrvatske (NN, broj 23/50.), Zakon o državljanstvu Socijalističke Republike Hrvatske (NN, broj 13/65.) i Zakon o državljanstvu Socijalističke Republike Hrvatske (NN, broj 32/77.). Početno stjecanje republičkog državljanstva (1945. godine) bilo je regulirano saveznim Zakonom o državljanstvu Demokratske Federativne Jugoslavije od 23. kolovoza 1945. godine, koji je stupio na snagu 28. kolovoza 1945. godine. Poslije donošenja Ustava FNRJ iz 1946. godine taj je Zakon pretrpio manje izmjene, pa je Zakonom o potvrdi i izmjenama usuglašen s Ustavom i objavljen pod nazivom Zakon o državljanstvu Federativne Narodne Republike Jugoslavije ("Službeni list

FNRJ", broj 54/46.). Nakon raspada bivše SFRJ i stvaranja Republike Hrvatske, donesen je novi Zakon o hrvatskom državljanstvu (koji je stupio na snagu 8. listopada 1991. godine). Treba naglasiti da po propisima koji su vrijedili u SR Hrvatskoj, republičko državljanstvo tada rođenih osoba određivano je prema državljanstvu njihovih roditelja - članak 5. Zakona o državljanstvu FNRJ ("Službeni list FNRJ", broj 54/46 do 105/48).

Službena praksa bila je da su nadležna upravna tijela upisivala građane u knjige državljana SR Hrvatske, za određeno matično područje i pod određenim rednim brojem ali pod napomenom da su te osobe državljani drugih socijalističkih republika bivše države, onih čiji su državljani bili njihovi roditelji. Upravo ta okolnost u ovakvim situacijama kod pritužitelja u velikoj mjeri izaziva nedoumicu, jer pritužitelji o tome nisu imali nikakve spoznaje, ali i nevjericu da oni doista nisu hrvatski državljani. To nije izraženo samo kod građana koji su nezakonitim izdavanjem domovnica, dakle pogreškom službenih osoba, dovedeni u zabludu da su hrvatski državljani, već i kod onih osoba koje desetljećima, od svog rođenja ili pak doseljenja žive na prostoru Republike Hrvatske.

#### **Primjer:**

**(4) Opis slučaja** (P.P.-10-03-1343/09): Pučkom pravobranitelju obratila se N. B. iz B., s pritužbom u ime njezinog sina M.B.

M.B. je (1997. godine) upisan u knjigu državljana nadležnog matičnog ureda kao hrvatski državljani i izdana mu domovnica kojom se to i dokazuje. Nakon jedanaest godina, prilikom izdavanja domovnice u svrhu prikupljanja isprava zbog namjere sklapanja braka, od strane nadležnog matičnog ureda izdano mu je uvjerenje kojim se potvrđuje na nije upisan u knjigu državljana kao hrvatski državljani već kao državljani Bosne i Hercegovine. U pritužbi je navedeno da su otac, majka, sestra i supruga M.B. hrvatski državljani, da je služio civilni vojni rok u razdoblju od veljače do listopada 2007. godine i da ima prebivalište u V. od kolovoza 1984. godine, odnosno od svog rođenja. Također, pritužbi je priloženo uvjerenje Matičnog ureda B., Bosna i Hercegovina, kojim se potvrđuje da predmetni nije upisan u Matičnu knjigu rođenih niti u Knjigu državljana koja se vodi kod tog Matičnog ureda. U ožujku 2008. godine M. B. je podnio zahtjev za stjecanje hrvatskog državljanstva prirođenjem. Rješenjem MUP-a, od studenog 2008.

godine, zahtjev je odbijen, uz nedostatno obrazloženje. Naime, u obrazloženju je navedeno samo da pritužitelj ne poštuje pravni poredak Republike Hrvatske, odnosno ne udovoljava pretpostavci iz članka 8. stavka 1. točke 5. Zakona o hrvatskom državljanstvu.

**Poduzete mjere:** Nakon što je pučki pravobranitelj to zatražio, dostavljeno je očitovanje MUP-a. Između ostalog, u njemu se navodi je pritužitelj podnio zahtjev za stjecanje hrvatskog državljanstva sukladno članku 24. stavku 1. Zakona o hrvatskom državljanstvu i naveo u zahtjevu da mu je Matični ured V. greškom izdao domovnicu iako je u knjigu državljana upisan kao državljanin BiH. MUP smatra da Matični ured u V. nije predmetnom mogao oduzeti hrvatsko državljanstvo, budući da ga nikad nije niti stekao. Naime, u vrijeme rođenja pritužitelja važio je Zakon o državljanstvu SR Hrvatske (iz 1977. godine), prema čijim odredbama je bar jedan roditelj trebao biti hrvatski državljanin da bi dijete, po sporazumu roditelja, podrijetlom steklo hrvatsko državljanstvo. Iz prijave o rođenju utvrđeno je da je imenovani, po sporazumu roditelja, podrijetlom stekao državljanstvo Bosne i Hercegovine. Okolnost da nije upisan u knjigu državljana BiH ne znači da se ne smatra bosanskohercegovačkim državljaninom. Naime, sukladno odredbi članka 24. stavka 3. Zakona o državljanstvu SR Hrvatske, u evidenciju državljanstva, prema mjestu prebivališta na području Hrvatske upisivane su osobe koje su se smatrale državljanima drugih republika bivše države. Činjenica jest da je pritužitelju pogreškom službene osobe u matičnom uredu V. nezakonito izdana domovnica, ali njome se ne stječe hrvatsko državljanstvo. Ukoliko se naknadno utvrdi (kao što se dogodilo u slučaju pritužitelja) da osoba nije hrvatski državljanin, ne postoje zakonski uvjeti za izdavanje domovnice odnosno drugih isprava koje se vežu uz državljanski status. Radi eventualnih dodatnih informacija, MUP upućuje na Ministarstvu uprave.

Nakon provedenog postupka pokrenutim novim zahtjevom pritužitelja za stjecanje hrvatskog državljanstva, MUP je rješenjem odbio njegov zahtjev, s obzirom da je, temeljem klasificiranih podataka primljenih od strane nadležne SOA-e koja je provla postupak temeljne sigurnosne provjere sukladno članku 13. Zakona o sigurnosnim provjerama (NN 85/08) utvrđeno da ne poštuje pravni poredak Republike Hrvatske. Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-419/1998, na čiji sadržaj je pučki pravobranitelj ukazao, navedeno je da se obrazloženjem rješenja kojim se odbija zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo zbog

nepoštovanja pravnog poretka bez navođenja u čemu se sastoji nepoštivanje pravnog poretka, vrijeđaju ustavna prava iz članka 14. stavka 2., 18. stavka 1., 19. stavaka 1. i 2., 26., 28. i 35. Ustava Republike Hrvatske jer iz navedenih ustavnih jamstava proizlazi pravo stranke da bude upoznata s razlozima odlučivanja u konkretnoj pravnoj stvari. Nenavođenjem razloga kojima se nadležno tijelo vodilo pri odbijanju zahtjeva stranke krši se ustavno pravo jednakosti pred zakonom te je nesumnjivo da su stranke u postupku, koje ne znaju razloge zbog kojih im je zahtjev odbijen, u nejednakom položaju prema onima kojima su ti razlozi poznati, jer ne mogu valjano štititi svoja prava, niti na učinkovit način ostvariti Ustavom zajamčeno pravo na pravnu zaštitu. Međutim, prema mišljenju MUP-a, zahtjev za stjecanje hrvatskog državljanstva u predmetnom slučaju je odbijen na temelju klasificiranih podataka drugog nadležnog tijela javne vlasti, a budući da MUP nije vlasnik tih podataka označenih stupnjem tajnosti, niti raspolaže detaljnijim saznanjima, nisu u obrazloženju naveli razloge zbog kojih stranka ne poštuje pravni poredak. MUP pučkom pravobranitelju sugerira da se glede tog pitanja obrati nadležnoj Sigurnosno-obavještajnoj agenciji Republike Hrvatske.

**Ishod slučaja:** Pučki će pravobranitelj od nadležnog matičnog ureda zatražiti izvješće i potpunu analizu cijelog slučaja osobito na okolnost da je zbog pogreške službene osobe građanin više od desetljeća živio u zabludi da je hrvatski državljanin. Također, pučki će pravobranitelj, sukladno članku 11. Zakona o pučkom pravobranitelju od nadležne SOA-e zatražiti obavijest o razlozima koji predstavljaju zapreku za pozitivno rješavanje zahtjeva pritužitelja, osobito uzevši u obzir okolnost da pučki pravobranitelj raspolaže preslikom predmetnog spisa iz kojeg je razvidno operativno izvješće MUP-a u kojem je navedeno da se izvršenim provjerama došlo do saznanja da je pritužitelj osoba koja poštuje zakonske propise Republike Hrvatske.

**Napomena:** Prema prije spomenutoj odluci Ustavnog suda, greška službene osobe i nezakonito izdavanje domovnice može biti osnova odgovornosti države za eventualnu štetu koja je građanima nanесena nezakonitim radom službene osobe, pri čemu šteta od nezakonito izdane domovnice i ostalih isprava mora biti dokazana. Međutim, sama činjenica da se osobi, koja je zbog pogreške službene osobe godinama živjela u zabludi da je hrvatski državljanin, nameće da novi zahtjev za stjecanje hrvatskog državljanstva mora podnijeti pod uvjetima koji vrijede nakon otkrivanja te pogreške a ne koji su vrijedili u trenutku počinjenja pogreške, zapravo znači da se

posljedice takve pogreške svaljuju samo na teret onoga kome je šteta učinjena. Naime, u konkretnom slučaju, u trenutku počinjenja pogreške od strane službene osobe, pritužitelj je bio malodoban, pa slijedom te činjenice, postoji velika vjerojatnost da bi isti postupak bio okončan u kratkom roku sa pozitivnim ishodom.

### ***Boravak stranaca***

Pučki je pravobranitelj zaprimio više pritužbi od osoba koje su podnijele MUP-u zahtjev za izdavanje odobrenja za prvi privremeni boravak u RH a kojima je isti odbijen uz obrazloženje da postoje sigurnosne zapreke za odobrenje privremenog boravka.

Zahtjev za izdavanje odobrenja za prvi privremeni boravak podnosi se nadležnoj diplomatskoj misiji, donosno konzularnom uredu Republike Hrvatske, odnosno može se podnijeti i u policijskoj upravi ili policijskoj postaji ako za to postoji ozbiljan humanitarni razlog, ako se traži spajanje obitelji s hrvatskih državljaninom ili azilantom, ako se radi o stipendistu u okviru programa odobrenog od ministarstva nadležnog za poslove obrazovanja i znanosti, ako je svrha boravka rad, ako se radi o strancu koji dolazi zbog znanstvenog istraživanja.

Svrhe radi kojih se može odobriti privremeni boravak su: spajanje obitelji, rad, srednjoškolsko obrazovanje i studiranje, znanstveno istraživanje, humanitarni razlozi. Iznimno, strancu se može odobriti privremeni boravak privremeni boravak i u druge svrhe, najduže do 6 mjeseci u godini dana.

Privremeni boravak odobrit će se strancu ako ima sredstva za uzdržavanje, ako ima osigurano stanovanje, ako ima zdravstveno osiguranje, odnosno priloži dokaz o podmirenim obvezama s navedene osnove, ako ne postoje zapreke iz čl. 34. Zakona o strancima, te ako je opravdana svrha privremenog boravka.

Prema stajalištu MUP-a, institut privremenog boravka propisan Zakonom o strancima neovisno o svrsi, podrazumijeva jasne i nedvojbene, kumulativno određene pretpostavke za pozitivno odlučivanje, a jedna od njih je i pretpostavka da stranac svojim ponašanjem neće predstavljati opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje.

U tom kontekstu treba naglasiti da je člankom 4. Zakona o strancima propisano da je

sigurnosnu provjeru za stranca u svrhu utvrđivanja nacionalne sigurnosti provodi Sigurnosno-obavještajna agencija. Člankom 41. Zakona o sigurnosnim provjerama propisano je, da kad je riječ o sigurnosnim provjerama za strance koji će boraviti ili borave u Republici Hrvatskoj i za osobe koje se primaju u hrvatsko državljanstvo, nadležna sigurnosno-obavještajna agencija dostavlja podnositelju zahtjeva samo mišljenje o postojanju ili nepostojanju sigurnosne zapreke.

Primjeri:

**(5) Opis slučaja (P.P.-1238/09):** Pučkom pravobranitelju dopisom se obratila nevladina udruga iz O. u svezi njihovog zauzimanja za pozitivnim rješavanjem zahtjeva B.M., državljanina Bosne i Hercegovine, za odobrenje privremenog boravka u Republici Hrvatskoj. Njemu je odbijen zahtjev za odobrenje privremenog boravka, podnesen s ciljem povratka zbog stambenog zbrinjavanja, zbog postojanja sigurnosnih zapreka.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj od Uprave za upravne i inspeksijske poslove MUP-a zatražio obavijest o podacima temeljem kojih je utvrđeno postojanje sigurnosnih zapreka za odobrenje privremenog boravka predmetne osobe. Očitovanjem MUP-a pučki je pravobranitelj obaviješten da su pozivom na prije navedenu odredbu članka 52. stavka 1. točke 4. i članka 34. stavka 1. točke 1., a u svezi članka 31. stavka 1. točke 5. Zakona o strancima odbili zahtjev uz obrazloženje da je u provedenom postupku, na osnovi uvida u klasificirane dokumente dostavljene od strane Sigurnosno-obavještajne agencije, utvrđeno da postoje sigurnosne zapreke za izdavanje odobrenja za privremeni boravak.

**Ishod slučaja:** Podnositelj zahtjeva izjavio je žalbu na prvostupanjsko rješenje.

Komisija za rješavanje u drugostupanjskom upravnom postupku MUP-a, poništila je prvostupanjsku odluku zbog povrede načela saslušanja stranke propisanog člankom 8. Zakona o općem upravnom postupku, pa je predmet vraćen na ponovni postupak.

**Napomena:** U dokumentaciji dostupnoj pučkom pravobranitelju nalazi se i zapisnik o primopredaji stana u državnom vlasništvu izvan područja posebne državne skrbi Uprave za područje posebne državne skrbi Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, čiji je Regionalni ured (2008. godine) predao stan i ključ u posjed privremenom korisniku (pritužitelju s obitelji). Dakle, prema kriterijima jednog tijela državne uprave pritužitelj

može biti obuhvaćen programom stambenog zbrinjavanja u Republici Hrvatskoj, odnosno biti korisnik stana u državnom vlasništvu, dok prema kriterijima drugog tijela državne uprave pritužitelj ne ispunjava uvijete niti za odobravanje privremenog boravka u državi.

### ***Romi - Statusna prava***

Pučki pravobranitelj, kao provedbeni partner Ureda Visokog povjerenika ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR), od listopada 2009. godine izvodi projekt: "Socijalna uključenost: Potpora marginaliziranim zajednicama". Naime, u rujnu 2009. godine UNHCR i Europska komisija potpisali su sporazum o provedbi IPA-e. Projekt je regionalnog karaktera a u Hrvatskoj se izvodi prvi puta i usmjeren je na pomoć pri reguliranju pravnog statusa Roma. Projekt je osmišljen na način da podupire Nacionalni program za Rome kao i napore u sklopu Akcijskog plana "Desetljeće za uključivanje Roma", kroz projektne aktivnosti usmjerene su na povećanje pravne i socijalne uključenosti, puno ostvarivanje građanskih prava Roma u Hrvatskoj, te specifičnih projektnih ciljeva: zaštite pripadnika romske zajednice od moguće rasne diskriminacije, posebice onih koji su raseljeni tijekom ratnih sukoba; olakšavanja pristupa na besplatnu pravnu pomoć, osobito u postupcima stjecanja osobnih dokumenata i ostvarivanja osnovnih građanskih prava Roma; povećanje svijesti među samim Romima i drugim relevantnim sudionicima o potrebi reguliranja statusa i pribavljanja isprava te uklanjanje administrativnih prepreka u ostvarivanju toga; regionalna suradnja s ciljem reguliranja pravnog statusa Roma.

Izvođenje projekta nastavit će se i tijekom 2010. godine na način da će mobilni tim pučkog pravobranitelja obilaziti lokacije naseljene pripadnicima Roma te provoditi projektne aktivnosti prvenstveno u smislu pružanja svih relevantnih informacija vezanih za statusna pitanja tražitelja takve vrste pomoći. Sredstva dobivena putem ovog Projekta, omogućila su obilazak mjesta širom Republike Hrvatske u kojima žive pripadnici romske nacionalne manjine.

S obzirom da se veliki broj Roma nalazi u teškoj socijalnoj situaciji, veliku prepreku reguliranju njihovog boravka u Republici Hrvatskoj čine uvjeti propisani Uredbom o načinu izračuna i visini sredstava za uzdržavanje stranca u Republici Hrvatskoj te uvjet iz članka 52.

točke 3. Zakona o strancima koja propisuje da će se strancu odobriti privremeni boravak ako ima zdravstveno osiguranje, odnosno priloži dokaz o podmirenim obvezama s navedene osnove. Budući da se radi o osobama koje su rođene u Republici Hrvatskoj ili su do osamostaljenja Republike Hrvatske na njenom prostoru živjele desetljećima, a nisu regulirale svoj državlanski status upravo zbog razloga spomenutih u poglavlju o državljanstvu u ovom izvješću, pa se i dalje smatraju strancima, uz okolnost da se radi o mnogobrojnim obiteljima lošeg imovinskog statusa, propisani uvjeti predstavljaju nesavladivu prepreku, pa dugovanja po tom osnovu, po jednoj obitelji, često prelaze više desetaka tisuća kuna. Takva situacija kod Roma izaziva nelagodu i opterećenje mišlju da će cjelokupna situacija rezultirati odbijanjem njihovih zahtjeva za produženje boravka i u krajnjem slučaju napuštanjem države u kojoj su rođeni ili smatraju svojim domom.

Također, uočena je pojava da se Romkinjama, stranim državljkama, koje su udane za hrvatske državljkane i majke su hrvatskih državljkana, odobrava privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji u kraćem trajanju od maksimalno mogućeg, što uvelike utječe na kvalitetu obiteljskog života i na samo funkcioniranje obitelji.

Isto tako, uočeno je i postupanje protivno čl. 66. Zakona o općem upravnom postupku koji kazuje da je tijelo nadležno za primitak podneska odnosno usmenog priopćenja dužno primiti podnesak koji se predaje, odnosno uzeti na zapisnik usmeno priopćenje. Naime, u nekim sredinama Romima je otežano podnošenje zahtjeva jer ih se unaprijed uvjerava da je to bespotrebno jer ionako neće biti odobreno zbog neispunjavanja traženih uvjeta.

U pojedinim slučajevima primijećeno je i odstupanje od načela pomoći neukoj stranci iz čl. 14. ZUP-a koji propisuje da neznanje i neukost stranke i drugih osoba koje sudjeluju u postupku ne budu na štetu prva što im po zakonu pripadaju, s obzirom da je određeni broj pripadnika Roma urednim produžavanjem privremenog boravka stekao uvjete za podnošenje zahtjeva za odobravanje stalnog boravka, ali zbog pravne neukosti takav zahtjev nisu podnijeli.



### ***Službenički i radni odnosi***

Pritužbe iz područja službeničkih i radnih odnosa tijekom 2009. godine odnosile su se na povrede prava u postupcima prijma u državnu službu, nezakonitu obustavu natječajnih postupaka prijma, stegovne i druge postupke, raspolaganje u službi i prestanak službe, ocjenjivanje, prestanak državne službe po sili zakona, status i prava namještenika u državnim tijelima, te statusna i druga prava lokalnih službenika, osobito pročelnika upravnih tijela tih jedinica.

Ujedno, pritužbe su se odnosile na povrede prava javnih službenika u ustanovama kulture i školstva, komunalnim i drugim javnim službama, te zapošljavanje u javnim službama bez javnog natječaja, unatoč propisanim obvezama dostupnosti javnih službi svim građanima. Time je i nezaposlenim hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata u postupcima zapošljavanja u ustanovama i drugim javnim službama bilo onemogućeno korištenje prava prednosti pri zapošljavanju prema posebnom zakonu.

#### ***Državni službenici***

Na povrede prava državnih službenika utjecale su česte i nedosljedne promjene službeničkog i radnog zakonodavstva, brojne dvojbe u njihovoj primjeni, te dugotrajnost upravnih i upravno sudskih postupaka, osobito zbog uzastopnog donošenja nezakonitih akata nakon poništavanja rješenja pred Odborom za državnu službu ili u sudskoj kontroli pred Upravnim sudom RH.

Zbog ne donošenja zakona o plaćama državnih službenika prema Zakonu o državnim službenicima iz 2005. godine i brojnih dvojbi u njegovoj primjeni, na koje je pučki pravobranitelj ukazivao i u prethodnim izvješćima, nije osigurana puna primjena tog Zakona. Stoga se i nadalje djelomično primjenjuje i Zakon o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine.

Primjena službeničkog zakonodavstva u tim uvjetima nužno dovodi do povrede prava državnih službenika i namještenika, a time je posredno upitna stručna i učinkovita javna uprava kao javni servis građana za ostvarivanje prava građana.

Do donošenja zakona o plaćama prema Zakonu o državnim službenicima iz 2005. godine i nadalje su na snazi i odredbe dosadašnjeg Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine. Za radna mjesta zatečenih službenika i nadalje su na snazi pravilnici o unutarnjem redu doneseni prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine, a time i uvjeti, iskustvo u struci, složenost poslova i plaće.

Istovremeno, nova Uredba o klasifikaciji radnih mjesta državnih službenika nakon njenog stupanja na snagu od 2007. godine primjenjuje se na postupak prijma u državnu službu, ali samo u dijelu godina iskustva u struci.

Neposredna primjena tog dijela Uredbe stvorila je razliku između državnih službenika koji za istu složenost poslova i istu plaću ispunjavaju različite uvjete, odnosno istovremenom primjenom ranijih i kasnijih propisa dovedeni su u nejednak i neravnopravan položaj.

Tako dio službenika koji su prije stupanja na snagu nove Uredbe zatečeni ili primljeni na radna mjesta za koja su propisani uvjeti višeg savjetnika imaju rješenja za radna mjesta VSS s iskustvom u struci 10 godina (načelnici službe, načelnici odjela, viši savjetnici, viši upravni savjetnici, viši upravni inspektori i sl.), a službenici primljeni nakon stupanja na snagu te Uredbe, za ista radna mjesta 4 godine iskustva u struci.

Nadalje, prema odredbi st. 4. čl. 151. Zakona o državnim službenicima, nakon ukidanja dužnosničkih radnih mjesta iz st. 1. čl. 151. Zakona o državnim službenicima, dio dužnosnika je ostvario pravo rasporeda na službenička radna mjesta bez natječaja.

Ova iznimka protivi se pravilu prema kojem nitko ne može biti primljen u državnu službu bez natječaja, uključujući i državne dužnosnike.

Ujedno, na natječajni postupak za imenovanje rukovodećih službenika na radna mjesta koja su od dužnosničkih postala službenička ne primjenjuje se isti postupak provjere znanja, sposobnosti i vještina, kao za ostale državne službenike. Provjera znanja sposobnosti i vještina za rukovodeće službenike provodi se razgovorom s čelnikom tijela, dok se za ostale službenike provodi testiranjem iz općih i posebnih propisa, izradom praktičnog rada i razgovorom pred višečlanom komisijom.

Unatoč znatno nižim stručnim uvjetima plaće rukovodećih službenika su nesrazmjerno veće od plaća ostalih državnih službenika. Dopunom novog Zakona o državnim službenicima u

članku 151.a propisani su koeficijenti za plaće rukovodećih službenika u rasponu od 3,39 do 5,27. Istovremeno, koeficijenti za plaće državnih službenika utvrđeni prema ranijem Zakonu i Uredbi, a koji se primjenjuju za radna mjesta najviše složenosti poslova s uvjetima za višeg savjetnika s 10 godina iskustva propisani su u rasponu 1,57 do 2,50.

Na postupak javnog natječaja za prijam u državnu službu primjenjuju se odredbe članka 46. Zakona o državnim službenicima iz 2005. godine. Taj postupak i nadalje dovodi u nejednak položaj kandidate iz reda državnih službenika u pogledu dostupnosti radnog mjesta pod jednakim uvjetima.

U postupku prijma u državnu službu po raspisanom natječaju za izabranog kandidata koji radi u drugom državnom tijelu i ima status državnog službenika mora se zatražiti suglasnost za njegov premještaj od čelnika tijela u kojem taj službenik radi, iako se radi o zasnivanju državne službe natječajem, a ne premještajem.

Pribavljanje navedene suglasnosti za izabrane kandidate koji rade u drugom državnom tijelu dovodi do povrede prava na rad pod jednakim uvjetima u odnosu na druge kandidate za koje se ta suglasnost ne traži.

Izabrani kandidat iz reda državnih službenika zbog toga može imati i druge štetne posljedice, tako da ostane bez državne službe u oba tijela o čemu je pučki pravobranitelj već izvještavao Hrvatski sabor.

Ako po ishodu natječajnog postupka prijma i nadalje ostanu raditi u dosadašnjem tijelu državne uprave (a nije isključen ni utjecaj tog čelnika koji u postupku daje suglasnost), tada često trpe mobbing ili druge oblike povrede prava u vezi ocjenjivanja, napredovanja u službi i slično, samo zbog toga što su se javili na natječaj i bili izabrani u tom postupku bez uspješnog ishoda.

Mogućnost obustave natječajnog postupka prema diskrecijskom pravu čelnika tijela bila je propisana svim službeničkim zakonima do 2005. godine, a predviđena je i novim službeničkim zakonom u lokalnoj i područnoj samoupravi iz 2008. godine. Međutim, Zakon o državnim službenicima iz 2005. godine je to bezuvjetno pravo obustave natječajnog postupka napustio.

Postupak prijma u državnu službu prema stavku 5. članka 45. Zakona o državnim službenicima može se obustaviti samo ako se na natječaj ne prijavi dovoljan broj kandidata ili prijavljeni kandidati ne ispunjavaju formalne uvjete za prijam u državnu službu ili nisu postigli

zadovoljavajuće rezultate u provedenom testiranju.

Unatoč toj činjenici, prema pritužbama dostavljenim pučkom pravobranitelju, natječajni postupci se često obustavljaju, iako su kandidati u provjeri znanja, sposobnosti i vještina postigli zadovoljavajuće propisane rezultate. Protiv te odluke o obustavi natječaja nije dopušten bilo koji oblik pravne zaštite.

Sve dok je na snazi zakonska odredba koja propisuje razloge obustave postupka prijma, obustava natječajnog postupka protivna tim zakonskim razlozima predstavlja nezakonito prikraćivanje prava kandidata koji su zadovoljili u postupku provjere znanja i vještina.

Pučki pravobranitelj je i do sada bezuspješno upozoravao pritužena tijela na ove povrede prava. Zbog povećanog broja pritužbi o primjeni ove odredbe Zakona zatraženo je i mišljenje Središnjeg državnog ureda za upravu (sada Ministarstvo uprave), ali ni tijekom 2009. godine nije dostavljen zadovoljavajući odgovor.

S tim u vezi pučki pravobranitelj skreće pozornost da je člankom 156. novog Zakona o općem upravnom postupku (Nar. nov. broj 47/09, na snazi od 1. siječnja 2010. godine; u nastavku: novi ZUP) propisan postupak zaštite prava od nezakonitog postupanja javnopravnih tijela.

### ***Lokalni službenici i namještenici***

Povrede prava službenika i namještenika u tijelima jedinica lokalne i područne samouprave najčešće su se odnosile na status i prava pročelnika upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u postupcima imenovanja i razrješenja. U pravilu se to provodilo izmjenama odluka o ustrojstvu upravnih tijela i pravilnika o unutarnjem redu, osobito nakon lokalnih izbora i neposrednog izbora izvršnih čelnika.

Službeničko zakonodavstvo se, do 2005. godine, temeljilo na dvostupanjskom postupku u kojem se protiv rješenja o službeničkim stvarima mogao uložiti prigovor o kojem je odlučivao isti čelnik. Novim Zakonom o državnim službenicima uveden je dvostupanjski postupak prema kojem o žalbi na rješenje o prijmu u državnu službu i drugim pravima iz službe odlučuje Odbor za državnu službu kao neovisno tijelo.

Međutim, Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2008. godine u postupku imenovanja i razrješenja pročelnika upravnih tijela koji su i nadalje u statusu službenika, a ne dužnosnika, nije dopuštena žalba, već se može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom RH. Pročelnici upravnih tijela u odnosu na druge službenike u državnoj dovedeni u nejednak položaj, a zaštita prava pred Upravnim sudom RH zbog vremenskog trajanja predstavlja dugotrajan i u pravilu nedostižan oblik zaštite.

Uz to, pročelnike u jedinicama lokalne i područne samouprave gotovo redovito razrješavaju dolaskom novoizabranih izvršnih čelnika, a time se i sve manje imenuju iz reda stručnih osoba, što posredno ima utjecaja i na kvalitetu ostvarivanja prava građana pred upravnim tijelima tih jedinica.

Povrede prava koje se događaju na ovaj način u pravilu ostaju bez zaštite, a protiv čelnika tijela koji donose nezakonita rješenja o imenovanju ili razrješenju pročelnika nisu propisane sankcije, niti se poduzimaju mjere temeljem drugih propisa.

Pučki pravobranitelj upozorava da se u području primjene službeničkog zakonodavstva kako lokalnih, tako i državnih službenika mora propisati odgovornost i sankcije zbog donošenja nezakonitih rješenja, uključujući i izvršne čelnike jedinica. To i stoga što je novim ZUP-om propisan postupak zaštite od tzv. nezakonite radnje.

Nadalje, dvojbe i u primjeni propisa na status i prava pročelnika gradskih ureda Grada Zagreba dovode do nesigurnosti i povreda njihovih prava. Poseban status tih pročelnika propisan je Zakonom o gradu Zagrebu, a imenuju se na razdoblje od četiri godine, uz mogućnost ponovnog imenovanja.

Prema ranijim propisima o lokalnoj samoupravi takav pročelnik ako nije bio ponovno imenovan mogao je biti raspoređen na slobodno radno mjesto za koje ispunjava uvjete ili je stavljen na raspolaganje, a protekom roka mu je prestala služba. Nakon promjena Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojima je taj status pročelnika napušten u ostalim jedinicama u RH, nema više odredbi koje propisuju status i prava pročelnika koji ne budu imenovan protekom roka.

Istovremeno Zakonom o Gradu Zagrebu, a ni Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2008. godine nije nadomještena ova odredba,

a status pročelnika upravnih tijela Grada Zagreba i nadalje nije uređen. Zbog toga se posredno izvode zaključci iz odredbi tog Zakona kojima je uređena služba na određeno vrijeme. Budući da se služba na određeno vrijeme propisana ovim Zakonom odnosi na prijam i trajanje službe zbog povećanog opsega poslova i zamjene za vrijeme spriječenosti službenika, status pročelnika prema Zakonu o Gradu Zagrebu ne može se dovoditi u vezu s tom odredbom, već ga treba posebno propisati.

**Primjeri:**

**(1) Opis slučaja (P.P.-11-01-1236/09):** Pritužiteljica A. M., iz V., ukazala je na povredu svojih prava u carinskoj državnoj službi Ministarstva financija time što je rasporedom nakon promjena Pravilnika o unutarnjem redu premještena u drugo mjesto rada, čime su se pogoršale i njene obiteljske prilike.

Pritužiteljica je radila u Carinskoj Ispostavi P., te je u okviru redovite rotacije bila premještena u drugo mjesto rada, odnosno u S. B. na 6 mjeseci, što je uredno odradila. Nakon donošenja novog Pravilnika o unutarnjem redu rješenjem od 13. srpnja 2009. godine raspoređena je u S. B. i time trajno premještena u drugo mjesto rada.

Zbog iznimno loše prometne povezanosti na relaciji S. B. – V. i malobrojnih autobusnih linija i lokalnih vlakova, ovim premještajem je dovedena u vrlo nezavidnu situaciju. Od kuće je svakodnevno bila odsutna cijeli dan, a živi u zajedničkom kućanstvu s dvoje djece i svekrvom, koja je 80%-tni invalid.

Nastalu situaciju pokušala je razriješiti zamolbom za djelomičnu prilagodbu radnog vremena takvoj organizaciji javnog prijevoza, ali je odbijena. Iz tih razloga i formalno pravnih nedostataka donesenog rješenja o rasporedu, bila je prisiljena podnijeti žalbu, a zbog povrede svojih prava podnijela je i pritužbu pučkom pravobranitelju.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je zatražio preispitivanje rješenja o rasporedu iz formalno pravnih razloga i okolnosti koje su ovim premještajem u drugo mjesto rada očito pogoršale obiteljske prilike pritužiteljice.

Ukazao je na pogrešnu primjenu članka 127. Zakona o državnim službenicima, zbog toga što čelnik poreznog tijela raspored pritužiteljice s premještajem u drugo mjesto rada nije mogao

temeljiti samo na tvrdnji, da je vrlo uspješno i savjesno obavljala poslove u Carinskoj ispostavi P. i postigla dobre ocjene rada i učinkovitosti.

Naprotiv, ako se novim pravilnikom ukidaju radna mjesta i smanjuje broj izvršitelja, odredba članka 127. Zakona, štiti najbolje službenike i daje im prednost u rasporedu, a slučaju premješta u drugo mjesto rada mora se voditi računa o poslovima koje su do tada obavljali najbolji službenici, te njihovim obiteljskim i drugim prilikama.

Budući da uspješna ocjena rada ne može biti razlog za raspored koji podrazumijeva i premještaj službenika, ako u obrazloženju rješenja nema podataka i činjenica da je njena ocjena prednost u odnosu na druge službenike koji nisu raspoređeni ili su lošije raspoređeni.

Pučki pravobranitelj je ukazao da to predstavlja razlog i za preispitivanje donesenog rješenja

**Ishod slučaja:** Ministarstvo financija je preispitalo doneseno rješenje o rasporedu, te povodom žalbe i traženja pučkog pravobranitelja zamijenilo rješenje o rasporedu u korist pritužiteljice.

**(2) Opis slučaja (P.P.-11-02-572/09):** Pritužitelj A. J. O., iz K., podnio je pritužbu zbog povrede prava u postupku prijma u državnu službu za radno mjesto u Ministarstvu unutarnjih poslova ukazujući na nepravilnosti u postupku provjere znanja sposobnosti i vještina, te povredu prava prednosti pri zapošljavanju kao nezaposlenog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je proveo ispitni postupak u kojem je utvrdio da je Ministarstvo unutarnjih poslova u natječajnom postupku donijelo rješenje od 24. rujna 2008. godine o prijmu M. V. Protiv tog rješenja pritužitelj je podnio žalbu Odboru za državnu službu koji je rješenjem od 30. prosinca 2008. godine poništio osporavano rješenje.

Novim rješenjem od 6. travnja 2009. godine Ministarstvo je izvršavajući rješenje Odbora provelo postupak i ponovno izabralo istu kandidatkinju, a pritužitelj je i protiv toga rješenja podnio žalbu.

Odbor za državnu službu je rješenjem od 23. rujna 2009. godine poništio i ovo rješenje o prijmu M. V. Prema uputi iz obrazloženja poništavajućeg rješenja predmet je vraćen na ponovni postupak s uputom da je tijelo prvog stupnja dužno izvršiti odabir kandidata vodeći pri tome

računa o ostvarenim rezultatima u natječajnom postupku kao i o ostvarivanju prava prednosti pri zapošljavanju.

Nakon toga Ministarstvo je obustavilo natječajni postupak prijma u državnu službu, zbog toga što je Vlada RH donijela odluku o zabrani zapošljavanja u državnoj službi.

Pučki pravobranitelj je upozorio prituženo tijelo na obveze izvršavanja drugostupanjskog rješenja i činjenicu da je pravo pritužitelja povrijeđeno i time što je nepravilnostima u natječajnom postupku prijma samo dovelo do toga da natječajni postupak nije dovršen na vrijeme i unutar roka prije donošenja odluke Vlade o zabrani zapošljavanja.

Ujedno pučki pravobranitelj je ukazao da se ovdje ne radi o novom zapošljavanju, već o izvršenju drugostupanjskog rješenja i otklanjanju nezakonitosti. Sredstva za to radno mjesto bila su planirana prije odluke o zabrani, a za raspisivanje natječaja je bila pribavljena i suglasnost Ministarstva financija u postupku natječaja u državnu službu.

**Ishod slučaja:** Pučki pravobranitelj je nakon upozorenja prituženog tijela uputio pritužitelja na sudsku zaštitu zbog nezakonitog postupanja, a naknadno će obavijestiti i Vladu RH zbog otklanjanja dvojbe u primjeni Odluke o zabrani zapošljavanja.

**(3) Opis slučaja (P.P.-11-03-1243/09):** Pučki pravobranitelj je zaprimio pritužbu V.M., iz R., kojom je pritužitelj ukazao na povredu prava u postupku imenovanja pročelnika Upravnog odjela za sport i tehničku kulturu Grada R.

Pritužitelj je sudjelovao u natječajnom postupku imenovanja pročelnika i ispunjavao sve propisane uvjete, ali je za pročelnika imenovan V. K., iako nije ispunjavao uvjete propisane pravilnikom o unutarnjem redu.

Upravna inspekcija Ministarstva uprave je provela nadzor, tijekom kojeg je nedvojbeno utvrđeno da su donesena rješenja o imenovanju V. K. za pročelnika Upravnog odjela bila predmetom upravnih sporova pred Upravnim sudom Republike Hrvatske i poništena.

Unatoč uzastopnom poništavanju rješenja o imenovanju pročelnika, Gradsko poglavarstvo Grada R. je umjesto izvršenja tih presuda Suda donosilo nova nezakonita rješenja, a po potrebi je poništavalo i natječaje. Uz ostalo je, protivno zakonu, ponovno imenovalo V. K. za privremeno obavljanje dužnosti pročelnika, iako nije bio zaposlen u tom upravnom tijelu, niti je ispunjavao



propisane uvjete. Naime, ako upravno tijelo nema pročelnika izvršni čelnik je dužan odmah raspisati natječaj za imenovanje pročelnika, te privremeno do okončanja natječaja obavljanje poslova pročelnika povjeriti službeniku iz upravnog tijela koji ispunjava propisane uvjete. Iako to zahtijeva neprekidno obavljanje poslova upravljanja upravnim tijelom i ovlasti čelnika upravnog tijela, privremeno obavljanje tih poslova ne može se povjeriti osobi koja nije zaposlena u upravnom tijelu.

Nakon toga je isti kandidat ponovno imenovan natječajem za pročelnika. Upravna inspekcija Ministarstva uprave nakon provedenog nadzora je obavijestila pritužitelja da je ovaj postupak proveden sukladno zakonu, ali ne i o poduzetim mjerama zbog prethodnog donošenja niza nezakonitih rješenja. Pučki pravobranitelj je o tome zatražio dopunsko izvješće.

Prema dostavljenom izvješću upravne inspekcije, proizlazi da nema zakonskih mogućnosti za poduzimanje mjera o prethodnim nezakonitostima.

**Ishod slučaja:** Pravni put za ispitivanje pritužbe time je iscrpljen, ali pučki pravobranitelj zbog ovakvih i sličnih povreda službeničkog zakonodavstva ukazuje na obvezu poduzimanja mjera protiv odgovornih, a po potrebi i propisivanje odgovarajućih sankcija.

### ***Lokalna samouprava***

Pučkom pravobranitelju se zbog zaštite ustavnog prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu i temeljnih odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi obratila Udruga gradova RH. To stoga što u postupku izrade zakona kojima se uređuju prava i obveze iz djelokruga jedinica lokalne i područne samouprave udrugama tih jedinica nije osigurano pravo, odnosno mogućnost na iznošenje mišljenja u interesu tih jedinica, osobito u vezi prijenosa poslova od interesa za građane i osiguranje financijskih sredstava dostatnih za obavljanje poslova iz djelokruga tih jedinica.

Ujedno, prema navodima Udruge Gradova nacionalno zakonodavstvo protivno odredbi Europske povelje ne razrađuje i ne osigurava odgovarajući postupak pribavljanja mišljenja kojim bi lokalne i područne jedinice mogle utjecati na postupke pripreme propisa, a time i na

odlučivanje o pitanjima koja ih se tiču.

Iznimka, propisana odredbom st 5. čl. 27. Poslovnika Vlade Republike Hrvatske, prema kojoj su ministarstva i državne upravne organizacije u pripremi prijedloga za Vladu RH dužne uputiti strukovnim udrugama u čijem su djelokrugu pitanja koja se uređuju tim prijedlozima, rijetko se i nedovoljno primjenjuje.

Udruga gradova zaštitu temeljnih prava na lokalnu samoupravu temelji na primjeni odredbe članka 4. stavka 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, a prema kojoj se jedinice lokalne samouprave trebaju pitati za mišljenja u postupku donošenje zakona koji ih se tiču.

Europska je povelja prema odredbi članka 140. Ustava RH po pravnoj snazi iznad zakona i neposredno se primjenjuje, a temeljem članka 132. i 134. Ustava RH zajamčeno je ustavno pravo na lokalnu i područnu samoupravu i prihodi razmjerni njihovim ovlastima.

Slijedom toga, pučki pravobranitelj je predložio Vladi RH da upozori ministarstva i državne upravne organizacije na obvezu da su u pripremi prijedloga zakona i drugih propisa kojima se uređuju prava i obveze lokalnih jedinica redovito i pravovremeno dužne zatražiti mišljenja i prijedloge lokalnih jedinica odnosno udruga tih jedinica.

Ujedno, pučki pravobranitelj je predložio Vladi RH da razmotri potrebu jačanja normativnog okvira za učinkovitiju suradnju tijela koja pripremaju nacрте propisa i lokalnih jedinica, odnosno njihovih udruga.

U vezi zahtjeva Udruge gradova o propisima koji su donijeti bez konzultacija s nacionalnim udrugama, te koliki je broj zakona i drugih propisa još potrebno uskladiti sa sustavom lokalne i neposrednog izbora izvršnih čelnika, pučki je pravobranitelj predložio Vladi, da od ministarstava i državnih upravnih organizacija o tome zatraži izvješće i neposredno obavijesti Udrugu gradova.

Iz područja lokane samouprave pučki pravobranitelj je zaprimao i druge pritužbe zbog povreda prava građana pred nadležnim predstavničkim, izvršnim i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Dio ovih pritužbi odnosi se na povrede prava u vezi ovlasti i načina odlučivanja predstavničkih i izvršnih tijela jedinica lokalne samouprave o uređivanju pitanja općim aktima iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave, osobito neovlaštenog propisivanja obveza građanima,

bez utemeljenja u zakonu. U ispitnim postupcima, pučki je pravobranitelj utvrdio da obavljanje redovitog nadzora nad općim aktima nije dovoljno učinkovito.

Ostale pritužbe se odnose na povrede prava građana pojedinačnim aktima upravnih tijela jedinica lokalne samouprave iz područja komunalnih djelatnosti, (opskrba pitkom vodom, naknade za uređenje voda, komunalne naknade, buka u naseljenom mjestu, naknade na ime izgradnje groblja). Građani su svojim pritužbama i nadalje ukazivali na povrede prava zbog cijena komunalnih usluga, osobito uvođenjem dvojnih cijena pitke vode za pojedine skupine građana čime ih se dovodi u neravnopravan položaj.

Formiranje cijena komunalnih usluga i kontrola tih cijena u uvjetima isporuke ovih usluga putem jednog isporučitelja, odnosno bez tržišnog formiranja cijena dvaju ili više isporučitelja iste komunalne usluge i nadalje se ne provodi. U pogledu odvoza smeća jedinice lokalne samouprave ne osiguravaju uvjete obračuna cijena prema količini usluga, a na što ih obvezuje i Zakon o zaštiti potrošača.

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

Postupci pučkog pravobranitelja koje redovito provodi po pritužbama zbog buke u naseljenom mjestu, do sada nisu dali rezultata. I u ovoj izvještajnoj godini povodom pritužbi zatraženo je od državnih i lokalnih tijela poduzimanje propisanih mjera, uključujući i postupanje policije. Pučki pravobranitelj međutim nema utjecaja na odluke o radnom vremenu ugostiteljskih objekata u naseljenom mjestu, iako to pokušava pozivajući jedinice lokalne samouprave da u konkretnim situacijama preispitaju svoje odluke.

### **Primjeri:**

(1) **Opis slučaja** (P.P.-07-08-1405//09): Pritužitelj J. S. iz P., žali se na Istarski vodovod d.o.o. iz Buzeta zbog utvrđivanja različite cijene pitke vode pojedinim kategorijama građana, dovodeći ih u neravnopravan položaj. Mjerila kojima se Istarski vodovod rukovodio pri utvrđivanju cijene za kategoriju domaćinstva i ostali potrošači je prebivalište, odnosno boravište.

Građani koji imaju prebivalište na području te jedinice plaćaju za isporučenu cijenu pitke vode plaćaju 5,47 kuna po m<sup>3</sup>, a ostali potrošači koji na području jedinice nemaju prebivalište, već prijavljeno boravište 11,17 kuna cijenu po m<sup>3</sup>. Budući je takav cjenik potvrdilo i ovlašteno tijelo jedinice lokalne samouprave osim pritužba je upućena i na tu jedinicu.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je pritužbu dostavio na postupanje Državnom inspektoratu, te zatražio da nadležni inspektor poduzme odgovarajuće mjere.

Prema dostavljenom izvješću Područne jedinice Državnog inspektorata u Rijeci Odluku o prodajnoj cijeni vode i usluga donio je Istarski vodovod, a ovlašteno tijelo jedinice lokalne samouprave je zaključkom dalo svoju suglasnost. Kako se dalje navodi različitim cijenama pitke vode prema toj Odluci građani su kao potrošači dovedeni u neravnopravan položaj, a načinom utvrđivanja cijene vode na području Grada P. nisu ispunjeni uvjeti za tržišno natjecanje prema odredbi čl. 39. st. 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Slijedom toga su Odluka o cijeni pitke vode i Zaključak o suglasnosti na tu Odluku dostavljeni su ministarstvu nadležnom za provedbu upravnog nadzora, a Agenciji za zaštitu tržišnog nadzora zbog provedbe postupka u vezi zaštite tržišnog natjecanja.

**Ishod slučaja:** Postupak u tijeku i pučki pravobranitelj će pratiti njegov ishod, a pred nadležnim tijelima državne uprave zatražiti će provedbu upravnog nadzora nad odlukama za područje drugih jedinica lokalne samouprave za koje ima saznanje da su cijene pitke vode utvrđivane prema istim mjerilima.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-461/08): Ovaj slučaj je naveden u prošlogodišnjem izvješću, ali nije bio dovršen. Pritužitelj B. M., iz B., naveo je u pritužbi da je Općina B. uvela obvezu plaćanja novčanih iznosa za izgradnju mrtvačnice, uz istovremenu zabranu korištenja mrtvačnice za građane koji ne plate taj iznos, odnosno naplatu prilikom prve sahrane člana obitelji.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj je u svibnju 2008. godine od Općine B. zatražio očitovanje i odluku kojom je uredila predmetno pitanje. Nakon požurnice od 12. kolovoza 2008. godine Općina je dostavila očitovanje, ali ne i odluku temeljem koje naplaćuje 2.500,00 kuna za prvi ukop građana koji nisu participirali u izgradnji mrtvačnice.

Tek nakon tri daljnje požurnice i upozorenja da će pučki pravobranitelj obavijestiti

Hrvatski sabor o neodgovaranju na njegove dopise, općina je dostavila traženo očitovanje 6. travnja 2009.

Polazeći od odredbe članka 30. st. 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN, br. 26/03 – pročišćeni tekst do 38/09), kojima je propisano da se građenje objekata i komunalne infrastrukture za groblja i krematorije financira iz komunalnog doprinosa, proračuna jedinica lokalne samouprave, naknade za koncesiju, i drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom, te činjenice da posebnim zakonom nije propisan drugi izvor financiranja, ocijenjeno je da predmetna odluka nije utemeljena na Zakonu. Stoga je, 28. travnja 2009. godine, zatražen nadzor Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva.

**Ishod slučaja:** Općinsko vijeće općine B. je, dana 29.09. 2009. godine, donijelo Odluku o stavljanju izvan snage Odluke o sufinanciranju izgradnje mrtvačnica na području Općine B. od 15.12.2005. godine.

## *Financije*

Iz područja financija, tijekom 2009 godine, pučki pravobranitelj je zaprimio veći broj pritužbi nego 2008 godine. Od 26 pritužbi, najveći se broj odnosio na poreze, doprinose, carine i pristojbe, a bilo je i pritužbi izvan nadležnosti pučkog pravobranitelja u kojima su pritužitelji tražili pomoć u rješavanju svojih financijskih poteškoća, i u kojima su upućivani zatražiti besplatnu pravnu pomoć, sukladno Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći.

Pritužbe iz područja poreza i doprinosa podnosili su obrtnici koji nisu odjavili obrt nakon prestanka obavljanja djelatnosti, te odjavili mirovinsko i zdravstveno osiguranje, niti podmirili dospjela potraživanja po tim osnovama, pa su i nadalje su dobivali uplatnice za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, ili čak i rješenja o ovrsi. U slučajevima odjave obrta, nadležni uredi za gospodarstvo dostavljaju rješenje o prestanku obavljanja obrta poreznoj upravi, HZZO-u i HZMO-u (ukupno na devet adresa), ali iz postupaka po pritužbama može se zaključiti da po predmetnim rješenjima nitko ili gotovo nitko ne postupa, iako navedene institucije imaju kontrolne i nadzorne službe.

**Primjeri:**

(1) **Opis slučaja** (P.P.-556/08): Pučkom se pravobranitelju osobno 2008. godine obratila supruga pritužitelja, povodom rješenja o ovrsi pljenidbom novčanih sredstava (plaće) ovršenika koju ima kod poslodavca. Izjavila je da se isto već provodi, te da je zbog toga ugrožena egzistencija njene obitelji. Tvrdila je da se obrt ne obavlja još od 2000. godine, da nije ozbiljno primljena u Poreznom uredu, kada je zatražila pomoć u rješavanju ovog problema. Potraživanje porezne uprave odnosilo se jednim dijelom na poreze (porez na promet, PDV, porez i prirez na dohodak, porez na potrošnju, porez na tvrtku), a doprinosi na mirovinsko i zdravstveno osiguranje, komorski doprinos, doprinos HOK-u iz dohotka.

**Poduzete mjere:** Iz dokumentacije koju je pridonijela moglo se zaključiti sljedeće:

1.) Iz izvješća o privremenoj obustavi poslovanja Gradskog ureda za gospodarstvo, od 4. prosinca 2000. godine, vidljivo je da je sukladno članku 33. st. 3. Zakona o obrtu, u obrtni registar upisana privremena obustava poslovanja obrta koju je prijavio I. R. iz Z. počevši od 1. prosinca 2000. godine. Također je vidljivo da je predmetno izvješće i priloženi mu obrazac RL-1 podaci o obrtu trebalo dostaviti (pretpostavljamo da jeste) na devet adresa od kojih je na drugom mjestu Ministarstvo financija, Porezna uprava, Područni ured u Z. Ispostava D.

2.) Gradski ured za gospodarstvo Odjel za upravno - pravne poslove, Područni odsjek D. obavijestio je R. I. da rok od godinu dana istječe, te da, ukoliko želi nastaviti obavljanje obrta, na vrijeme obavijesti to upravno tijelo kako ono ne bi moralo pokrenuti po službenoj dužnosti postupak prestanka obrta po sili zakona.

Prema telefonskoj informaciji savjetnice iz Gradskog ureda za gospodarstvo, Odjela za upravno-pravne poslove, pritužitelj nije aktivirao obrt, te je obavljanje obrta prestalo 1. 12. 2001. godine po sili zakona, o čemu je doneseno rješenje i dostavljeno na devet adresa kao i prethodna obavijest, između ostalog i Ministarstvu financija, Poreznoj upravi, HZZO i HZMO.

3.) Pridonijeto je i Rješenje Prekršajnog suda u Z., o obustavi prekršajnog postupka zbog prekršaja iz članka 125. st. 1. toč. 4. Zakona o autorskom pravu, uz obrazloženje da je imenovani obavljao djelatnost do 1. 12. 2000. godine s kojim nadnevkom je prijavio privremenu obustavu obrta iz kojeg razloga je i porekao prekršajno djelo koje mu se stavlja na teret. Također je iz

Ugovora o zakupu poslovnog prostora vidljivo da je zaključen na određeno vrijeme od 1.02. 2000.godine do 1. 12. 2001. godine.

Iako žalba upućena Ministarstvu financija, Samostalnoj službi za drugostupanjski upravni postupak nije u potpunosti sačinjena u skladu sa člankom 160. Općeg poreznog zakona, s obzirom na naprijed navedeno kao i na teško socijalno stanje obitelji, na očitu neukost stranke, te ponašanje poreznog službenika, temeljem članka 7. Zakona o pučkom pravobranitelju, predloženo je nadležnoj službi da s dužnom pažnjom razmotri predmetni slučaj i dostavi obavijest o učinjenom.

**Ishod slučaja:** Samostalna služba za drugostupanjski upravni postupak Ministarstva financija izvijestila je 28. 04. 2009. pučkog pravobranitelja da je Porezna uprava Područni ured Zagreb, dana 25. veljače 2009. godine, donio novo rješenje o ovrsi, kojim je ukupno dugovanje utvrđeno u iznosu od 185.815,67 kn (umjesto ranijih 342.871,06 kn).

**(2) Opis slučaja** (P.P.-12-19-1315/09): D. B. se obratio pučkom pravobranitelju povodom Odluke o načinu prikupljanja – naplati RTV pristojbe. U Odluci je određena obveza osobe koja odjavljuje tv prijamnik, dozvoliti kontroloru HRT-a nesmetanu kontrolu, dakle, ulazak u stan, suprotno Ustavom zajamčenom nepovredivosti doma.

**Poduzete mjere:** Pošto je pučki pravobranitelj pribavio prepisku Hrvatske udruge za zaštitu potrošača i Hrvatske radiotelevizije po pitanju predmetne Odluke, u kojoj Odjel RTV pristojba navodi: "U svakom slučaju HRT ne postupa suprotno zakonskim propisima.", ocijenio je da bi bilo neučinkovito obratiti se Hrvatskoj radioteleviziji, stoga je predmet s navedenom prepiskom uputio Ministarstvu kulture, koje je nadležno za nadzor nad zakonitošću rada Hrvatske radio televizije. Ministarstvo kulture je 21. prosinca 2009. godine izvijestilo pučkog pravobranitelja o dopisu upućenom Hrvatskoj radioteleviziji u kojem navodi kako smatra da je predmetnom odlukom HRT prekršila svoje javnopravne ovlasti, te ju je potrebno izmijeniti i uskladiti sa zakonskim propisima.

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

**(3) Opis slučaja:** (P.P.-26-01-1054/09): M.Č., iz S., obratio se s pritužbom na rad Ministarstva financija, jer na njegov zahtjev od 7. lipnja 2001. godine, radi isplate deviznih sredstava sa devizne knjižice Jugobanke, nije dobio nikakav odgovor.

**Poduzete mjere:** Budući je istovjetna pritužba sa zahtjevom dostavljena i Ministarstvu financija pučki pravobranitelj je 18. kolovoza 2009. zatražio od ministarstva da postupi po istoj, a o poduzetom žurno izvijesti pučkog pravobranitelja. Unatoč požurnicama od 12. listopada 2009. i 11. prosinca 2009. godine ministarstvo još nije dostavilo nikakvo izvješće.

**Ishod slučaja:** Predmet nije dovršen.

### ***Socijalna skrb - Obiteljsko-pravna zaštita i skrbništvo - Rodiljne i roditeljske potpore - Osobe treće dobi***

Tijekom 2009.g. u radu je bilo 108 pritužbi iz područja socijalne skrbi, obiteljskopravne zaštite i skrbništva te roditeljskih potpora (59 iz područja socijalne skrbi i roditeljskih potpora te 49 iz područja obiteljskopravne zaštite i skrbništva).

#### ***Socijalna skrb***

Kao i u prethodnim izvješćima ukazuje se na potrebu usklađivanja zakonodavstva s primjedbama i zaključcima Europskog odbora za socijalna prava (dalje: Odbor) na Prvo Izvješće Republike Hrvatske o primjeni Europske socijalne povelje (dalje: Povelje) glede niskog iznosa stalne pomoći u odnosu na samca (članak 13. stavak 1. Povelje). Naime, iako je od 1. studenoga 2008. g. osnovica za socijalna davanja povećana s 400,00 HRK na 500,00 HRK, iznos stalne pomoći, posebice sa samca (500 HRK za radno sposobnu osobu, a za radno nesposobnu 750 HRK), i dalje je ostao izuzetno nizak, čak i kad se uzmu u obzir dodatne naknade. Odbor je također dao primjebdu da nije regulirano automatsko indeksiranje. Iako je Vlada Republike Hrvatske povećala osnovicu za socijalna davanja (nakon sedam godina), nije ju vezala uz



relativnu liniju siromaštva (60% medijana nacionalnog dohotka) kako je to određeno Strategijom reforme socijalnih naknada 2006. do 2008. g. (dalje: Strategija) Naime, Strategijom, koja je trebala biti provedena do kraja 2008. g., socijalna skrb trebala je podmiriti osnovne potrebe socijalno ugroženih osoba, pa je stoga planirano periodično usklađivanje osnovice za ostvarivanje prava iz socijalne ovisno o kretanju linije siromaštva.

Nadalje, Odbor je zaključio da Zakon o socijalnoj skrbi nije usklađen sa člankom 13. stavkom 4. Povelje, jer nije regulirano da svi stranci neovisno o tome je li zakonito ili nezakonito borave na području Republike Hrvatske imaju pravo na socijalnu pomoć. Stoga je trebalo sukladno ovom zaključku uskladiti članak 11. Zakona o socijalnoj skrbi s Poveljom, a posebice u odnosu na strance sa privremenim boravkom.

Sukladno potpisanom Zajedničkom memorandumu o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske (potpisan 5. ožujka 2007. između Vlade RH i Europske komisije), Strategiji, te Projektu razvoja sustava socijalne skrbi (Svjetska banka osigurava 31 milijun €, a Vlada RH 13 milijuna €), valjalo je poboljšati organizaciju i kvalitetu pružanja socijalnih usluga te smanjiti opsege smještajne skrbi (prevenirati institucionalizaciju, odnosno provesti deinstitutionalizaciju), te osigurati razvoj informacijskog upravljačkog sustava, posebice u centrima za socijalnu skrb. Iz dostupnih podataka o rezultatima provedbe navedenih dokumenata moglo bi se ocijeniti da je reforma sustava socijalne skrbi (započela još 2001. g.) spora, da bi sustavu socijalne skrbi trebalo osigurati preduvjete (kvalitetne poslovne procese, informatizaciju, uspostavu jedinstvene baze podataka, registar korisnika, kontinuiranu i kvalitetnu edukaciju stručnih radnika) za uspješniju djelatnost socijalne skrbi i bolju pristupačnost socijalnim pravima, čime bi se postiglo veće zadovoljstvo korisnika socijalne skrbi.

Iako pučki pravobranitelj nije zaprimio veći broj pritužbi beskućnika, temeljem neposrednog saznanja iz medija uočava njihov problem (posebice u zimskom razdoblju), te smatra potrebnim razmotriti mogućnost odgovarajućih dopuna u zakonodavstvu, kojima bi se ovoj marginaliziranoj skupini građana osigurala kvalitetnija skrb.

Zakonom o socijalnoj skrbi nije reguliran status beskućnika, niti su oni propisani kao korisnici socijalne skrbi. Stoga se suočavaju s nizom problema glede ostvarivanja prava iz socijalne skrbi, posebice beskućnici koji nemaju regulirano prebivalište u sredini u kojoj borave.

Zbog toga su prepušteni zbrinjavanju lokalne sredine. Kvaliteta zbrinjavanja ovisi o odlukama ili socijalnim programima jedinica lokalne samouprave koji se u bitnome razlikuju ovisno o fiskalnim mogućnostima tih jedinica. Primjerice, Grad Zagreb pruža kvalitetnu socijalnu skrb i to znatno iznad nacionalnih cenzusa, ali se zbrinjavanje beskućnika rješava putem tzv. uputnice Centra za socijalnu skrb, koja nije upravni akt, pa se protiv iste ne može podnijeti žalba ili prigovor. Zapravo se radi samo o mogućnosti upućivanja u prenoćište ovisno o popunjenosti kapaciteta, a ne o zakonskom pravu koje im jamči hitni prihvata, odnosno smještaj.

Nadalje posebnu težinu daje situacija kada cijela obitelj postaje beskućnik. Obitelj se ne zbrinjava na jednom mjestu, već se razdvaja. Odrasli, ako ima mjesta, smještaju se u prenoćište, a djeca se smještaju u dom socijalne skrbi ili se primjenjuje drugi odgovarajući oblik skrbi izvan vlastite obitelji. Stoga se i u ovom izvješću napominje da nepovoljan socijalno-stambeni status ne bi trebao biti razlog odvajanja ml. djece od obitelji (preporuka Odbora za prava djeteta UN-a (1996.) na Prvo izvješće o primjeni Konvencije o pravima djeteta RH - da ekonomski razlozi, odnosno siromaštvo ne bi smjeli biti razlog izdvajanja djece iz obitelji).

Povodom zaprimljenih pritužbi pučki pravobranitelj je upućivao preporuke centrima za socijalnu skrb i Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi. Ove institucije su postupale po preporukama i dobro surađivali s Uredom pučkog pravobranitelja.

Također se ističe dobra suradnja s Gradom Zagrebom, odnosno s njegovim uredima koji su po preporuci pučkog pravobranitelja, u većini slučajeva, pozitivno riješili stambeni problem socijalno ugroženih osoba. Međutim, valja istaći da je problem dodjele socijalnih stanova još prisutan, zbog strogih kriterija glede potrebnih godina prebivališta u Gradu Zagrebu.

### **Primjer:**

**Opis slučaja** (P.P.-14-03-1592/09): Pučkom se pravobranitelju pritužila gospođa M. D.-K. hrvatska državljanka, koja se s obitelji doselila u RH, s prebivalištem u Z., ali su kao beskućnici, ona i sin, smješteni u Prenocište u Z., dok je suprug također smješten ali na drugoj lošijoj lokaciji. Svi su nezaposleni, a sin je privremeno radno nesposoban. Uz prenoćište ostvaruju i besplatan obrok iz pučke kuhinje putem "uputnice" Centra za socijalnu skrb Z., te stalnu pomoć. Pritužiteljica prigovara na postupanje ravnatelja i osoblje Prenocišta jer ih

vrijeđaju i neprimjereno se ponašaju prema njima. Ističe da su je pokušali prisilno hospitalizirati te da nije upoznata da ima pravo na zdravstvenu zaštitu. Također prigovara i na rad stručnih radnika Centra za socijalnu skrb Z.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj uputio preporuku Gradskom uredu za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom (dalje: Gradski ured) i Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi, Upravi za socijalnu skrb (dalje: Ministarstvo) da poduzmu nadležne radnje iz svojeg djelokruga, posebice nadzor nad radom Prenoćišta.

**Ishod slučaja:** Gradski se ured očitovao da je Prenoćište d.o.o., privatna tvrtka kojoj troškove noćenja financira Ministarstvo, a temeljem uputnice Centra za socijalnu skrb i Ugovora sklopljenog između Grada Zagreba i Prenoćišta. Navode da su pritužiteljicu upoznali o mogućnosti ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu ali da je odbila poduzeti radnje u svrhu ostvarivanja ovoga prava. Također navodi da se pritužiteljica nije obratila ovom uredu radi davanja pozitivnog mišljenja (preporuke) radi dodjele socijalnog stana, ali se ne navodi da li je o tome pritužiteljica bila informirana. Glede prigovora na postupanje direktora Prenoćišta, Gradski ured nije neposredno utvrđivao pravilnosti postupanja već je priložio njegovo očitovanje iz kojeg proizlazi da su pritužiteljicini navodi neosnovani i da se naprotiv imenovana neprimjereno ponaša prema drugim korisnicima Prenoćišta. Ističe da je pritužiteljica kronično bolesna osoba koja uporno odbija zdravstvenu zaštitu i da je zbog njezinih incidenata više puta tražio od Centra za socijalnu skrb da joj se osigura drugi oblik skrbi. Iz očitovanja proizlazi da je navedenim ugovorom uređeno da je Gradski ured odgovoran za provođenje nadzora nad radom Prenoćišta.

Ministarstvo je prosljedilo dopis pučkog pravobranitelja nadležnom uredu Centra za socijalnu skrb Z. da se očituju na navode pritužiteljice. Iz dostavljene dokumentacije Centra proizlazi da je pritužiteljica i njezin sin u tretmanu od 2006. g., da su korisnici stalne novčane pomoći, i da ne ispunjavaju uvjete za trajniji oblik institucionalne skrbi.

**Napomena:** Iz ovog slučaja može se zaključiti da Prenoćište, kao privatna tvrtka, među inim, pruža usluge socijalne skrbi, temeljem ugovornog odnosa. Za beskućnike bez sredstava, troškove noćenja (tj. stanovanja) snosi Ministarstvo, temeljem tzv. uputnica Centra, ali ne provodi nadzor nad radom ovoga prenoćišta. Naime, ovaj oblik skrbi nije reguliran Zakonom o socijalnoj skrbi već Odlukom Grada Zagreba o socijalnoj skrbi, pa stoga Prenoćište nema

potrebno odobrenje za obavljanje socijalnih usluga, niti rješenje o ispunjavanju propisanih uvjeta glede prostora, opreme i kadra, koje inače mora imati svaki pravni subjekt koji pruža usluge socijalne skrbi temeljem sklopljenog ugovora o međusobnim odnosima s Ministarstvom. Zasigurno, status beskućnika treba zakonski regulirati kao i uvjete pružanja i sadržaj usluga njihovog prihvata u prenoćištu.

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

Tijekom 2009. godine povećan je broj pritužbi koje se odnose na postupanje centara za socijalnu skrb u predmetima skrbništva.

Pučki je pravobranitelj u prošlogodišnjem izvješću istaknuo da treba zakonodavstvo uskladiti s UN Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom, posebice sa člankom 12., glede osoba pod skrbništvom, koji jamči da će države stranke poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se osobama s invaliditetom osigurao pristup potporama koje bi im mogle biti potrebne za ostvarivanje pravne i poslovne sposobnosti. Kako u osobe s invaliditetom spadaju i osobe s intelektualnim i mentalnim oštećenjima, podrška ovim osobama, odnosno zaštitni mehanizmi u smislu stavka 4. ovoga članka, trebali bi se osigurati putem osobnih asistenata, pomagača, skrbnika ili drugih vidova potpora koje bi se trebale zasnivati na povjerenju, uz poštovanje, a ne protiv njihove volje. U cilju zaštite osobe pod skrbništvom trebalo isključiti bilo kakvi sukob interesa i zlouporabu utjecaja, a zaštitni mehanizmi trebali bi podlijegati redovitoj reviziji nadležnog, nezavisnog i nepristranog tijela vlasti ili sudbenoga tijela.

Stoga bi se promjene zakonodavstva u odnosu na osobe lišene poslovne sposobnosti, posebice Obiteljskog zakona, trebale zasnivati na međunarodnim standardima o ljudskim pravima kojima se jamči temeljno pravo na samoodređenje, načela poštivanja ljudskih prava, uz zaštitu dostojanstva i zabranu diskriminacije. Institut lišavanja poslovne sposobnosti i skrbništva treba sustavno promijeniti na način da se punoljetnim osobama koje su sada pod skrbništvom omogući pravo na obiteljski život i sklapanje braka (bez dugotrajnih sudskih postupaka radi ishoda dopuštenja za sklapanje valjanog braka), pravo glasa na izborima, pravo na pristup sudu, pravo rada i sklapanja ugovora o radu. Glede samog instituta skrbništva trebalo bi primijeniti pozitivna

komparativna iskustva europskih zemalja (primjerice Njemačke i Švedske), odnosno uvesti manje restriktivne instrumente kojim bi se ovim osobama osigurala pomoć i podrška pri donošenju odluka, bez pribjegavanja lišenja poslovne sposobnosti i ugrožavanja njihove samostalnosti i ljudskog dostojanstva. Također bi se trebala dati mogućnost štićeniku da se očituje na navode o izvješću o radu skrbnika.

Ujedno se ukazuje i na praksu Europskog suda za ljudska prava, a nastavno se ističe slučaj X. protiv Republike Hrvatske. Naime, ovaj sud je utvrdio da je Republika Hrvatska povrijedila pravo na obiteljski život majki lišenoj poslovne sposobnosti koja zbog ove okolnosti nije sudjelovala kao stranka u postupku posvojenja njezina djeteta, iako je Obiteljskim zakonom ova okolnost propisana kao razlog za takvo postupanje.

Rješenja o stavljanju pod skrbništvo osoba koje su lišene poslovne sposobnosti donose centri za socijalnu skrb, a oni imaju ključnu ulogu u kontroli rada skrbnika. Također, kako je već isticano, zbog nezainteresiranosti srodnika, poznanika i drugih osoba za imenovanje skrbnika, centri za socijalnu skrb su sve češće prisiljeni imenovati za skrbnika radnike centra (tzv. neposredno skrbništvo). Poznato je da velik broj centara za socijalnu skrb nema dovoljno kadrova, a niti dostatna sredstva koja bi im omogućila da obavljaju ovu veoma važnu javnu ovlast na zadovoljavajući način. To otvara mogućnost propusta u obavljanju ove odgovorne dužnosti, a u nekim slučajevima i počinjenja štete štićeniku. Zato bi trebalo centre za socijalnu skrb rasteretiti od ove javne ovlasti (obavljaju preko 150 javni ovlasti i drugih poslova) te izmjenom zakonodavstva omogućiti profesionalizaciju skrbnika ili zastupnika/pomagača, ovisno kako će se ovaj institut urediti. Imenovanje i razrješenje skrbnika, te davanje prethodnih odobrenja glede poduzimanja poslova koji prelaze redovito poslovanje imovinom i važnijim pravima štićenika trebalo bi dati u nadležnost suda, uz žurnost postupanja.

Na ovaj bi se način centrima za socijalnu skrb stvorili preduvjeti za bolji i kontinuirani nadzor skrbnika, redovito obilaženje štićenika (zakonom propisano dva puta godišnje) posebice onih koji su smješteni u udomiteljske obitelji ili institucije, te redovito traženje mišljenja o zdravstvenom stanju štićenika s obzirom na razlog lišenja poslovne sposobnosti (sukladno članku 165. Obiteljskog zakona), radi poticaja glede poduzimanja određenih mjera u cilje zaštite interesa štićenika. Naime, centri za socijalnu skrb dužni su svake 3 godine tražiti od nadležnog izabranog

liječnika primarne zdravstvene zaštite izvješće o zdravstvenom stanju štićenika, te ocijeniti jesu li ispunjene pretpostavke za pokretanje postupaka za djelomično ili potpuno vraćanje poslovne sposobnosti.

Pritužbe koje se odnose na davanje mišljenja centara za socijalnu skrb u sudskim postupcima radi donošenja odluke o tome s kojim će roditeljem živjeti ml. dijete i određivanju načina i vremena susreta i druženja djeteta s drugim roditeljem uglavnom su neosnovane. Međutim, pritužitelji su nezadovoljni tim mišljenjima jer doživljavaju centre za socijalnu skrb kao tijela prema čijem mišljenju sudovi isključivo donose odluke, iako su ova mišljenja samo jedan od dokaza u ovim postupcima.

Pritužbe se odnose i na primjenu mjere nadzora nad izvršenjem roditeljske skrbi, koja bi kao blaža mjera obiteljskoppravne zaštite trebala biti pomoć roditeljima. Međutim, proizlazi da se program o provođenju mjere, koji je sastavni dio rješenja, ne utvrđuje u dogovoru s roditeljem, pa roditelji ovu mjeru doživljavaju više kao sankciju nego stručnu pomoć i podršku. Također, u pojedinim slučajevima kada ova mjera nije dala očekivane rezultate, ona se ipak ponovno izriče, umjesto da se poduzmu druge mjere.

Pučki pravobranitelj zaprimao je pritužbe razvedenih roditelja s kojima dijete ne živi (u pravilu očevi) vezano za problem onemogućavanja susreta i druženja sukladno privremenoj ili pravomoćnoj sudskoj odluci. Iz zaprimljenih pritužbi i obrađenih slučajeva može se izvući zaključak da se u najsloženijim situacijama ne pruža dovoljna stručna podrška djetetu, ali niti roditeljima.

Razvod roditelja uzrokuje razne poteškoće kod djece, posebice u pogledu njihova emocionalnog stanja, ali i nakon razvoda braka. Najčešće (zbog neraščišćenih partnerskih odnosa) roditelji manipuliraju s djecom, pa takvo ponašanje dodatno doprinosi ugrožavanju zdravog psihofizičkog razvoja djeteta.

Obiteljska medijacija trenutno nije dostupna u hrvatskim socijalnim službama osim kao zakonska odredba prema kojoj roditelji maloljetne djece moraju proći postupak posredovanja.

Stoga bi valjalo izmjenama i dopunama Obiteljskog zakona i Zakona o socijalnoj skrbi propisati novo ovlaštenje obiteljskog centra - provođenje besplatne obiteljske medijacije. Ovaj poseban vid terapije mogao bi pomoći roditeljima da postignu dogovor i riješe konkretne

probleme, odnosno uzroke problema i sukoba, posebice glede susreta i druženja djeteta s roditeljem kojim ne živi.

**Primjeri:**

(1) **Opis slučaja** (P.P.-15-02-377/09): Povodom anonimne pritužbe pučkom pravobranitelju glede postupanja Centra za socijalnu skrb Z., Ureda M. (u nastavku: Centar) u predmetu zaštite prava i interesa S. Z. iz Z., osobe u potpunosti lišene poslovne sposobnosti, radi prijetnje deložacije iz vlastitog stana na kojem je izgubio vlasništvo zbog sklapanja nepovoljnog ugovora o zajmu, obavljen je neposredni uvid u skrbničke predmete Centra.

Ovim uvidom utvrđeno je da je štićenik upoznao službenu osobu Centra da ima u vlasništvu stan i garažu, te uštedevinu iza pok. oca, ali u Upisnik imovine osoba pod skrbništvom koji vodi Centar upisan je samo stan i garaža, dok pokretnine i novčana sredstva nisu upisana. Službena osoba Centra, tijekom 2002. g. obavijestila je Matični ured M. o činjenici da je štićenik lišen poslovne sposobnosti u potpunosti, a nadležnom sudu nije istovremeno podnesen prijedlog radi upisa ove činjenice u Zemljišne knjige na njegovom stanu, već četiri godine iza toga, odnosno pet godina iza stavljanja pod skrbništvo. Stoga je sud donio rješenje kojim je odbijen prijedlog upisa, jer u međuvremenu štićenik nije više bio vlasnik predmetnog stana, već G. I. (izvršen prijenos vlasništva radi osiguranja potraživanja temeljem sklopljenog Ugovora o zajmu, zaključenog kod javnog bilježnika). Nepravilnost i nesavjesnost postupanja službene osobe u Centru se vidi baš u tome što nije popisana i opisana imovina štićenika na propisan način, posebice cijeneći okolnost da je i sam štićenik upoznao službenu osobu o tome. Izvješća skrbnika su sumarna i nepotpuna a ne traži se njihova nadopuna.

Tek imenovanjem trećeg posebnog skrbnika, tijekom veljače 2009. g., poduzima se niz radnji koje su trebale biti poduzete znatno ranije (podnošenje kaznene prijave, prijedlog ovršenika radi odgode ovrhe - deložacije štićenika iz stana kojeg je bio vlasnik, podnesak tužitelja - pokrenut parnični postupak radi utvrđenja ništavosti Ugovora o zajmu).

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj preporučio je Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi (dalje: Ministarstvo) žurno provođenje upravnog nadzora u predmetu, radi poduzimanja mjera posebice u odnosu na odgovorne osobe.

Budući da je navedeni Ugovor o zajmu zaključen u formi javnobilježničkog akta s osobom koja je poslovno nesposobna u potpunosti, da bi se ubuduće izbjeglo zaključenje ovakvih štetnih ugovora za osobe lišene poslovne sposobnosti, pučki pravobranitelj preporučio je da Ministarstvo pravosuđa suradno s Ministarstvom omogući javnim bilježnicima pristup bazi podataka o tome koje su osobe lišene poslovne sposobnosti, odnosno stavljene pod skrbništvo, radi izbjegavanja mogućnosti sklapanja ovakvih štetnih pravnih poslova i zlouporaba.

**Ishod slučaja:** Ministarstvo je odmah zatražilo od Centra spise predmeta te nakon požurnice dostavilo pučkom pravobranitelju odgovor o poduzetim radnjama. U odgovoru navode da su utvrdili nepravilnosti koje je i Ured pučkog pravobranitelja utvrdio neposrednim uvidom u spise predmeta. U međuvremenu Općinski građanski sud u Z. donio je presudu kojom je utvrđen ništavim Ugovor o zajmu sklopljen sa štíćenikom i I.G. iz S. kao i Sporazum o osiguranju potraživanja prijenosom vlasništva štíćenikovog stana te je naloženo Zemljišno-knjižnom odjelu u Z. da uspostavi stanje kakvo je bilo prije sklapanja štetnog ugovora. Ministarstvo je zauzelo stav da nema razloga za podnošenje kaznene prijave protiv odgovornih osoba, jer su ugovor i posljedice koje je proizveo utvrđenim ništavim, a tim više jer su već podesene kaznene prijave radi propusta utvrđenih tijekom provođenja prethodnog cjelovitog upravnog nadzora u Centru. Također ističu da je tijekom upravnog nadzora tijekom 2007.g. utvrđeno da u ovom uredu prelazi normativ za jedan skrbnički tim (dipl. pravnik i dipl. socijalni radnik), pa je izrečena mjera da se radi efikasnijeg obavljanja poslova skrbništva preraspodjele poslovi. Potom su ustrojena dva skrbnička tima. Također je izrečena i obveza popisa i opisa imovine štíćenika na propisan način kao i upisivanje stanja u Upisnik. Tijekom provođenja kontrolnog upravnog nadzora u siječnju 2009. g. ponovno je utvrđeno da nisu provedene sve mjere izrečene tijekom ranijih nadzora. Ministarstvo je uvažilo činjenicu zahtjevnih organizacijskih promjena u uredu pa je odlučilo da će nakon pribavljenog posebnog izvješća o izvršenju predloženih mjera za eventualno njihovo neizvršenje podnijeti prekršajne prijave sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi.

Glede preporuke da se omogući javnim bilježnicima pristup bazi podataka o tome koje su osobe lišene poslovne sposobnosti, odnosno stavljene pod skrbništvo, odgovoreno da su javni bilježnici, ako posumnjaju u nečiju poslovnu sposobnost, obvezni o tome obavijestiti nadležni centar za socijalnu skrb i mogu zatražiti podatke iz evidencije Centra. Također ističu da sadašnji



stupanj informatizacije centara za socijalnu skrb, za sada, ne omogućava drukčiji način pribavljanja podataka o osobama pod skrbništvom. Prihvaćaju preporuku pučkog pravobranitelja, ali tek kad se steknu informatički uvjeti u centrima za socijalnu skrb.

**Napomena:** Ministarstvo pravosuđa nije odgovorilo na preporuku pučkog pravobranitelju o suradnji s Ministarstvom radi omogućavanja javnim bilježnicima pristupa bazi podataka o tome koje su osobe lišene poslovne sposobnosti.

Kao što je naprijed navedeno očekivanja su da će se bržom provedbom reforme sustava socijalne skrbi, u skoro vrijeme, bitnije popraviti stupanj informatizacije centara za socijalnu skrb.

**(2) Opis slučaja** (P.P.-334/09): Povodom medijskih napisa pučki pravobranitelj zatražio je očitovanje Centra za socijalnu skrb D. glede slučaja V.P., osobe djelomično lišene poslovne sposobnosti i to glede samostalnog raspolaganja i upravljanja imovinom, posebice glede postupka imenovanja skrbnika u odnosu na okolnost darovanja suvlasničkog dijela kuće od strane V. P. bratu A. P., koji je ujedno bio njezin skrbnik, te na okolnost raspolaganja s njezinom imovinom, pravovremenog i pravilnog dostavljanja izvješća skrbnika. Također je zatraženo očitovanje je li popisana i opisana imovina štíćenice.

**Poduzete mjere:** Iz dostavljenog očitovanja Centra i priložene dokumentacije pučki je pravobranitelj ocijenio da je Centar nezakonito postupao, pa je stoga preporučio Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi da provede upravni nadzor i potom poduzme mjere iz svoje nadležnosti posebice u odnosu na odgovorne osobe.

Naime, ocijenio je da je Centar trebao prvenstveno voditi računa o dobrobiti osobe protiv koje pokreće postupak radi lišenja poslovne sposobnosti, te iako je brat (skrbnik) vodio brigu o svojoj sestri (štíćenici), ipak se nije smjela zanemariti činjenica da su imali neriješene međusobne pravno-imovinske odnose. U prilog tome govori nezakonito postupanje posebnog skrbnika glede sklapanja Ugovora o darovanju kojim mu je štíćenica darovala nekretnine veće vrijednosti (nije zatražio prethodno odobrenje Centra, a niti je o tome upoznao javnog bilježnika prilikom ovjere ugovora). Ovu okolnost poseban skrbnik nije naveo u redovnom niti izvanrednom izvješću o radu. Da je Centar prije imenovanja posebnog skrbnika utvrdio što je zajednička imovina V. P. i

njezina brata (bilo njihovom izjavom ili iz pribavljenog Rješenja o nasljeđivanju iza pok. roditelja), te sukladno propisima izvršio popis i opis imovine, ocijenili bi da su njihovi interesi u sukobu, pa vjerojatno ne bi došlo do sklapanja spornoga ugovora, niti kasnijeg raspolaganja s njezinim pripadajućim obiteljskim nasljeđem u poslovnim transakcijama brata.

Budući da se sve češće pojavljuju slučajevi nepravilnog i nesavjesnog postupanja glede raspolaganja s imovinom osoba pod skrbništvom, pučki pravobranitelj preporučio je Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi da od svih centara za socijalnu skrb zatraži kontinuiranu i pravilnu provedbu unutarnjeg nadzora, a posebice skrbničkih referada, te o istome zatraži izvješća.

Cijeneći ishod postupka, odnosno zaključenje štetnog Ugovora o darovanju za V. P., osobu koja je u vrijeme zaključenja ovoga ugovora imala posebnog skrbnika koji je bio u koliziji interesa, a ovjeren je kod javnog bilježnika koji je kasnije bio stranka u pravnim poslovima kojima se raspolagalo darovanim stanom, pučki pravobranitelj preporučio je Ministarstvu pravosuđa i Hrvatskoj javnobilježničkoj komori da ocijene potrebu poduzimanja radnji iz svoje nadležnosti sukladno Zakonu o javnom bilježništvu.

Ujedno, je ponovno preporučio da Ministarstvo pravosuđa u suradnji s Ministarstvom zdravstva i socijalne skrbi, omogući javnim bilježnicima pristup bazi podataka o tome koje su osobe lišene poslovne sposobnosti, odnosno stavljene pod skrbništvo, uz obvezu čuvanja službene tajne.

**Ishod slučaja:** Predsjednik Hrvatske javnobilježničke komore dostavio je izvješće pučkom pravobranitelju u kojem navodi da je Upravni odbor nakon rasprave utvrdio da ako bi se u sudskom postupku utvrdilo da je navedeni ugovor štetan za V. P. da javni bilježnik N.V. ne bi zato bio odgovoran budući da je na tom ugovoru ovjerio samo potpis stranke, a za njegov sadržaj u tom slučaju ne odgovara. Glede izražene sumnje da između javnobilježničke radnje ovjere potpisa na Ugovoru o darovanju kojeg je ovjerio javni bilježnik N.V. (2004.) i kasnije javnobilježničke radnje sastavljanja javne oporuke od javne bilježnice R.K.-K. (2009.) kojom je N.V. određen za oporučnog nasljednika A.P., kao i za radnje vezano za osnivanje njegovog trgovačkog društva smatraju da je javni bilježnik N.V. postupao u dobroj vjeri, da je podnio ostavku na funkciju prokuriste u trgovačkom društvu "A.P." i konačno da se radi o časnom, poštenom i uglednom članu Komore.

Ujedno zahvaljuju na inicijativi i preporuci da Ministarstvo pravosuđa suradno s Ministarstvom zdravstva i socijalne skrbi omogući javnim bilježnicima pristup bazi podataka o tome koje su osobe lišene poslovne sposobnosti, uz napomenu da su taj podatak dužni pribaviti samo kada sastavljaju javnobilježnički akt ili solemnizaciju privatne isprave, a ne kod ovjere potpisa na ispravi.

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi prihvatilo je preporuku i provelo upravni nadzor u Centru te dostavilo pučkom pravobranitelju izvješće o provedenom nadzoru i očitovanje Centra o provođenju predloženih mjera. Naime, upravnim nadzorom utvrđeno je da su stručni radnici Tima za skrbništvo propustili pravilno provesti postupak uslijed čega nisu dobili uvid u sve podatke, koji im nisu bili dostupni od skrbnika, pa stoga nisu mogli pristupiti otklanjanju štete koja je nastala sklapanjem Darovnog ugovora iz 2004. g. Utvrđeno je da su u ovom slučaju počinjeni grubi propusti ne poduzimajući potrebne mjere zaštite prava i interesa V.P. Stoga je izrečena mjera kojom se ravnateljica Centra obvezuje provesti postupak ispitivanja odgovornosti stručnih radnika koji rade na poslovima skrbništva glede postupanja u ovom slučaju.

Iz dostavljenog očitovanja Centra razvidno je da je ravnateljica samo upozorila stručne radnike na propuste, te navodi da je Upravno vijeće Centra izrazilo zadovoljstvo što Centar u svojem radu nije oštetio stranke u postupku.

Stoga je pučki pravobranitelj predložio Ministarstvu da preispita postupanje ravnateljice te zatražio dopunu očitovanja glede mogućnosti pokretanja postupka naknade štete sukladno Obiteljskom zakonu i Zakonu o radu. Ponovno je preporučio da se od svih centara za socijalnu skrb zatraži kontinuirano i pravilno provođenje unutarnjeg nadzora, posebice skrbničkih referada i o tome dostave izvješće.

**Napomena:** Ishod nepoznat. Pučki pravobranitelj drži da je nedopustivo da štićenici centara za socijalnu skrb zbog nepravilnosti i propusta centra trpe štetu. Tako u ovom slučaju, jedna imućna osoba dovedena je u situaciju da joj se za podmirenje osnovnih životnih potreba nudi socijalna pomoć.

### ***Rodiljne i roditeljske potpore***

Novi Zakon o roditeljskim i roditeljskim potporama stupio je na snagu 1. siječnja 2009. g. Prednost je ovoga zakona što se jednim propisom reguliraju prava na roditeljski dopust zaposlenih, samozaposlenih i nezaposlenih roditelja, koji su prije bili definirani kroz različite zakone. Zasiurno su ovim zakonom bolje definirani pojedini instituti i dana su veća prava očevima kroz institut roditeljskih potpora. Iako je kratka primjena ovoga zakona, pronatalitetne mjere su dale željeni rezultat - porast nataliteta.

Međutim, iz manjeg broja pritužbi, proizlazi da su roditelji djece s težim oštećenjem zdravlja, koji su putem centra za socijalnu skrb ostvarivali pravo na rad s polovicom punog radnog vremena, prigovarali na postupanje, sada stvarno nadležnih, službi Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje radi nepravilne primjene završnih odredbi ovoga zakona, odnosno nepravilne obustave stečenih prava.

Također su pritužitelji molili pomoć pučkog pravobranitelja glede ovrhe doplatka za djecu, iako doplatci za djecu kao i roditeljske potpore ne mogu biti predmet ovrhe ili osiguranja, osim prema sudskoj odluci ili rješenju nadležnog centra za socijalnu skrb, radi koristi djeteta za koje su ostvarene. Dobro je rješenje što su otkazane sve ovrhe koje su se provodile nad ovim novčanim potporama u 2008. godini, te se iste potpore u 2009. godini isplaćuju u svom punom iznosu.

Povodom navedenih pritužbi pučki pravobranitelj dostavljao je preporuke Ministarstvu obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, koje je prihvaćalo preporuke i žurno poduzimalo radnje radi rješavanja problema. Stoga se ističe uspješna suradnja s ovim tijelom državne uprave.

#### **Primjer:**

**Opis slučaja:** (P.P.-14-07-1211/09) Pučkom pravobranitelju pritužila se A. B iz M. glede nepriznavanja prava na naknadu plaće za vrijeme korištenja prava na roditeljski dopust do 6. mjeseca mlt. djece (trojke) iako su joj djeca povjerena na čuvanje i odgoj rješenjem Centra za socijalnu skrb Z. Pritužiteljica je potencijalni posvojitelj i ujedno udomiteljica, a rješenjem Centra za socijalnu skrb Z., djeca su pritužiteljici i njezinom suprugu povjerena na čuvanje i

odgoj. Međutim, Područni ured u V. HZZO nije priznao pritužiteljici pravo na naknadu plaće za vrijeme korištenja roditeljnog dopusta do 6 mjeseci života djeteta, s obrazloženjem da udomitelji nemaju ovo pravo. Zbog toga je pritužiteljica morala koristiti mirovanje prava i obveza iz radnog odnosa čime je u bitnome umanjila prihode obitelji. Pritužiteljica je izjavila žalbu protiv toga rješenja. Ujedno je priložila presliku rješenja drugog područnog ureda HZZO koji je udomitelju priznao pravo na ovu naknadu, pa se Direkciji, kao drugostupanjskom tijelu, ukazalo na nejednako postupanje.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj dostavio je HZZO, Direkciji preporuku i ujedno zatražio očitovanje. Cijeneći pritužiteljčine navode i priloženu dokumentaciju pučki pravobranitelj istaknuo je da bi u ovom slučaju moglo doći do povrede njezinih zakonskih prava na naknadu jer nije pravilno ocijenjena okolnost da su ml. djeca pritužiteljici povjerena na čuvanje i odgoj i da im je ujedno skrbnica. Također je istaknuto da bi moglo doći i do povrede prava djece pa se tražilo žurno postupanje.

**Ishod slučaja:** HZZO, Direkcija dostavila je očitovanje da je Područni ured V. priznao pritužiteljici pravo na roditeljni dopust do 6. mjeseca života djece, te roditeljski dopust do svibnja 2012. g. Postupak je uspješno okončan.

### ***Osobe treće životne dobi***

Tijekom 2009. godine, stranke su se izravno obraćale pučkom pravobranitelju (osobni dolasci, telefonski upiti) pritužbama u vezi s nedostatkom izvaninstitucionalnih usluga u lokalnoj zajednici namijenjenih starijim osobama, nedostatkom mjesta u domovima za starije i nemoćne osobe te nedostatkom odgovarajućih usluga palijativne skrbi. Pretežno su se obraćale same starije osobe ili, u manjem broju slučajeva, najbliži rođaci.

Prema (zadnjem) popisu stanovništva iz 2001. godine, s 15,7% stanovništva starijeg od 65 godina, Republika Hrvatska spada među zemlje sa starijim pučanstvom. Najveći broj starijih osoba u Hrvatskoj živi u svojim domovima (sami ili u krugu obitelji), a samo oko 2% starijih osoba živi u domovima za starije i nemoćne. Stalan porast apsolutnog i relativnog broja starijih ljudi ukazuje na nužnost promjena u mirovinskom sustavu, u sustavu zdravstvene te u sustavu

socijalne zaštite, koje, između ostalog, moraju zadovoljiti načela samostalnosti, društvene uključenosti i poštivanja dostojanstva starije osobe, pri tome uzimajući u obzir gospodarske mogućnosti društva. Pronalaženje optimalnog načina uspostave sustava potpore starijim osobama otežano je situacijom da u isto vrijeme s povećanjem broja starijih osoba dolazi i do smanjene mogućnosti obiteljske potpore starijima. Prethodno navedeno ukazuje na potrebu jačanja izvaninstitucionalnog oblika skrbi za starije osobe. Samo na razini lokalne zajednice, uz poštivanje načela individualnog pristupa i jačanja potpore obitelji, može se stvoriti dovoljno širok model pružanja potpore starijim ljudima, u skladu s njihovim raznovrsnim potrebama, uzimajući u obzir raznolikost populacije starijih osoba. Nužno je stvoriti preduvjete za što lakše aktivno uključivanje starijih osoba u društveni život (različiti oblici volontiranja, obrazovanje i slično).

Ujedno ističemo da se za manji broj (2-3%) socijalno i zdravstveno najugroženijih kategorija starijih, potpuno ovisnih o tuđoj pomoći, mora osigurati i mogućnost stacionarne institucionalne skrbi.

Izvaninstitucionalna skrb se, u raznim oblicima, pruža starijim osobama putem pilot projekata Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, zatim mreže centara za socijalnu skrb i programa izvaninstitucionalne skrbi koje provode domovi za starije i nemoćne, te putem projekata nevladinih udruga, Hrvatskog crvenog križa i Hrvatskog Caritasa. Pučki je pravobranitelj mišljenja, uz uvažavanje svih napora koji se ulažu, da izvaninstitucionalna skrb još uvijek nije jednako dostupna hrvatskim građanima na području cijele zemlje. Pohvalnima ocjenjujemo aktivnosti usmjerene na poticanje provođenja programa izvaninstitucionalne skrbi na lokalnoj razini, no još uvijek je nejednako dostupna (posebice u ruralnim područjima i otočkim zajednicama).

Pritužbe u kojima se tražila zaštita starijih osoba, dijelom se odnosila na palijativnu skrb, jer ova se skrb pruža uglavnom kod bolesti koje su učestalije u starijoj životnoj dobi.

U Programu Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2008.-2011., pod točkom 17.2.3. *Bolničko liječenje* navedeno je da će Vlada RH, do prosinca 2008. godine, palijativnu skrb i hospicij uključiti u zdravstveni sustav (mreža uz referalni centar). Još je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti iz 2003. (jednako tako uređeno je i u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti iz 2008. godine), propisano da dom zdravlja mora osigurati na svom području palijativnu skrb bolesnika, a

ustanova za palijativnu skrb je zdravstvena ustanova u kojoj se pruža zdravstvena zaštita u sklopu zdravstvene djelatnosti na primarnoj razini. Hospicij nije predviđen u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, iako se pokazala potreba za osiguravanjem određenog broja mjesta u hospiciju za osobe kojima nije moguće, iz različitih razloga, osigurati uspješno provođenje palijativne skrbi u njihovom domu. Unatoč prethodno navedenome, mreža timova za palijativnu skrb još uvijek je nedovoljno razvijena, pa ne postoji odgovarajuća skrb za neizlječivo bolesne i članove njihove obitelji. Palijativna skrb se, u velikom dijelu, pruža na volonterskoj osnovi, dok su u manjini regije u kojima je to uređeno na razini domova zdravlja (primjerice, u Primorsko-goranskoj županiji). Pučki je pravobranitelj mišljenja da se žurno mora organizirati palijativna skrb u skladu s odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti te programom koji je donijela Vlada, a ne temeljiti sustav (pretežito) na volonterima, ne umanjujući značaj uloge volontera na ovom području. Također, nužno je predvidjeti u zakonu i hospicij, jer su međunarodna iskustva, ali i iskustva nevladinih udruga (primjerice, Hrvatskog društva za hospicij/palijativnu skrb) koje godinama požrtvovno rade na ovom području, pokazala da se palijativna skrb ne može temeljiti isključivo na izvaninstitucionalnim oblicima skrbi. Način na koji društvo postupa s nemoćnim osobama na određeni način je test njegove stvarne predanosti ljudskim pravima. Stoga će pučki pravobranitelj tijekom 2010. godine ovom problemu ukazati posebnu pozornost.

### ***Zdravstvena zaštita***

Pučki je pravobranitelj, tijekom 2009. godine, zaprimio 33 pritužbe iz područja zdravstvene zaštite.

Manji broj pritužbi odnosio se na mogućnost strukovnog udruživanja pojedinih djelatnosti u zdravstvu radi zaštite svojih prava i interesa i poboljšanja statusa (Hrvatsko društvo farmaceutskih tehničara, Hrvatska laboratorijska udruga). Ističemo da rješenje navedenih problema donosi Zakon o djelatnostima u zdravstvu kojega je Hrvatski sabor donio 10. srpnja 2009. godine.

U povodu pritužbe Hrvatske laboratorijske udruge, pučki je pravobranitelj preporučio

Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi da razmotri njihove zahtjeve za strukovno organiziranje i mogućnost sudjelovanja u utvrđivanju nacrtu zakona iz područja zdravstvene zaštite. Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi pozvalo je Hrvatsku laboratorijsku udrugu na sastanak organiziran radi donošenja Zakona o djelatnostima u zdravstvu te je članove udruge uključilo u radnu skupinu koja će obaviti pripremne radnje radi osnivanja Komore zdravstvenih radnika.

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

**Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-13-02-1314/09): Pučkom se pravobranitelju obratila A.Š., stara 24 godine. Iz njenog podneska i dostavljene dokumentacije razvidno je da joj je 1996. godine, sa 11 godina, dijagnosticiran neuroblastom, tumor dječje dobi.

Od postavljanja dijagnoze do 1. listopada 2009. godine pritužiteljica je liječena u Referentnom centru Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, Odjela za solidne tumore Klinike za dječje bolesti Zagreb. Zbog progresije tumorskog procesa, 8. rujna 2009. godine ordinirana joj je terapija Temodalom.

Zbog pritužiteljici dobi, a na temelju usmenog dogovora, 1. listopada 2009. godine Klinika za dječje bolesti Zagreb premjestila je pritužiteljicu u Klinički bolnički centar Zagreb (Rebro), Kliniku za onkologiju, radi nastavka liječenja.

Nakon pregleda na Klinici za onkologiju KBC-a Zagreb, pritužiteljicin liječnik onkolog predložio je terapiju: Campto+Temodal. Konzilij Klinike za onkologiju odbio je predloženu terapiju. U pismenu predstojnika od 1. listopada 2009. godine navedeno je: "Na konziliju Klinike za onkologiju razmotreno je pitanje daljnjeg liječenja bolesnice u našoj Klinici. Kako liječnici naše Klinike nemaju potrebnog iskustva s liječenjem ovog tumora i posebno u ovakvoj složenoj situaciji gdje je sva standardna terapija iscrpljena, preporuča se konzultacija i nastavak liječenja u drugoj ustanovi u zemlji ili inozemstvu." U pismu nije navedeno koja je to druga ustanova u zemlji ili inozemstvu.

Pritužiteljica je 19. listopada 2009. godine preuzela medicinsku dokumentaciju iz KBC-a



Zagreb. Terapija započeta u Klinici za dječje bolesti Zagreb prekinuta je, a prijedlog za novu terapiju je odbijen. Trenutno ne ostvaruje ustavom zajamčeno pravo na zdravstvenu zaštitu, zbog čega se obratila za pomoć pučkom pravobranitelju.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj uputio Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi dopis u kojem je naveo kako smatra nedopustivim da KBC Zagreb otpusti pritužiteljicu čije je zdravlje ozbiljno narušeno bez pružanja upute / informacije o tome u kojoj zdravstvenoj ustanovi takvu pomoć može dobiti. Predložio je ministru zdravstva i socijalne skrbi da, u cilju zaštite života i zdravlja pritužiteljice, žurno preporuči Referentnom centru Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, Odjelu za solidne tumore Klinike za dječje bolesti Zagreb da nastavi započeto liječenje A. Š. dok se ne odredi kompetentna ustanova u zemlji ili inozemstvu koja će preuzeti njeno liječenje.

**Ishod slučaja:** Unatoč požurnici, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi nije ponovno dostavilo pučkom pravobranitelju očitovanje o mjerama poduzetim u povodu njegove preporuke. Pučki je pravobranitelj u kontaktu s pritužiteljicom saznao da je kontaktirala Kliniku za dječje bolesti Zagreb, te uspjela dogovoriti daljnje primanje terapije.

**(2) Opis slučaja (P.P.–13-04-1265/09):** Pučkom pravobranitelju obratio se Z. Z. iz V. Njegova supruga G.Z. umrla je u Općoj bolnici V., na Odjelu neurologije, gdje je liječena od 23. travnja do 7. svibnja 2008. godine. Pritužitelj je u dva navrata tražio od Opće bolnice V. medicinsku dokumentaciju koja se odnosi na liječenje njegove pokojne supruge. Kako njegovom traženju još uvijek nije udovoljeno, obratio se za pomoć pučkom pravobranitelju.

**Poduzete mjere:** Pučki pravobranitelj uputio je dopis Općoj bolnici V. u kojem je naveo kako je člankom 23. stavkom 1. Zakona o zaštiti prava pacijenata propisano da pacijent ima pravo na pristup cjelokupnoj medicinskoj dokumentaciji koja se odnosi na dijagnostiku i liječenje njegove bolesti. U slučaju smrti pacijenta, pravo na uvid u medicinsku dokumentaciju ima njegov bračni drug. Sukladno navedenom, pučki je pravobranitelj preporučio Općoj bolnici V. da Z.Z.-u učini dostupnom medicinsku dokumentaciju koja se odnosi na dijagnostiku i liječenje njegove pokojne supruge. Pučki je pravobranitelj zatražio da ga bolnica obavijesti o mjerama poduzetim u povodu njegove preporuke.

**Ishod slučaja:** Opća bolnica V., unatoč požurnici, nije obavijestila pučkog pravobranitelja o mjerama poduzetim u povodu njegove preporuke.

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

U 2009. godini pučki je pravobranitelj zaprimio 4 pritužbe koje su se odnosile na prisilnu hospitalizaciju ili na hospitalizaciju bez pristanka (pritužitelji su bile osobe s duševnim smetnjama).

Pučki je pravobranitelj, sukladno svojoj obvezi da najmanje jednom u dvije godine pregleda ustanove kojima se ograničava sloboda kretanja, u 2009. godine pregledao Neuropsihijatrijsku bolnicu "Dr. Ivan Barbot", Popovača.

Tijekom ovog pregleda posebna pozornost posvećena je postupcima primjene fizičke sile i primjeni sredstava sputavanja. U cilju zaštite prava pacijenata, u Bolnici je *Protokolom o postupku primjene fizičke sile ili izdvajanja u zaštiti osobe s duševnim smetnjama* uređen postupak primjene fizičke sile ili izdvajanja u zaštiti osobe s duševnim smetnjama. Razvijen je i sistem za evidentiranje i praćenje primjene sredstava sputavanja (obrasci *Kontrola izvođenja posebnih zaštitnih postupaka* i *Izvješća o izvanrednom događanju*). U skladu s prijedlogom iz Izvješća Europskog odbora za sprječavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) Vladi Republike Hrvatske (2007.), obrazac *Kontrole izvođenja posebnih zaštitnih postupaka* ulaže se u povijest bolesti pacijenta. Odluku o primjeni fizičke sile i sredstava sputavanja i način primjene donosi psihijatar. U slučaju iznimne žurnosti odluku mogu donijeti doktor medicine, medicinska sestra ili medicinski tehničar, a nakon obavljenog postupka dužni su o svemu odmah obavijestiti odjelnog psihijatra ili dežurnog psihijatra, koji će odlučiti o daljnjoj primjeni.

Pučki je pravobranitelj, između ostalog, pregledao prostore Zavoda za forenzičku psihijatriju. Svi odjeli nemaju osiguran video nadzor hodnika i soba. Trenutačno se uređuje unutarne dvorište, kako bi se svim pacijentima omogućio što duži boravak na svježem zraku. Naime, na odjelu svaki dan imaju 8-10 pacijenata koji ne izlaze van te u cilju omogućavanja

boravka na svježem zraku planiraju žurno osigurati dvorište. Zavod službeno nema odjel maksimalne sigurnosti. Kako u Republici Hrvatskoj ne postoje odjeli maksimalne sigurnosti, pučki je pravobranitelj mišljenja da bi u cilju pružanja odgovarajućeg tretmana, u psihijatrijskim ustanovama koje su određene za smještaj i liječenje nebrojivih osoba, trebalo ustrojiti odjele maksimalne sigurnosti. Nadalje, kako niti jednim podzakonskim propisom nisu uređeni uvjeti u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme za obavljanje zdravstvene djelatnosti kojima moraju udovoljavati zdravstvene ustanove koje su određene za smještaj i liječenje nebrojivih osoba (toč. 7. članak 41. Pravilnika o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme za obavljanje zdravstvene djelatnosti vrlo šturo navodi potrebne dodatne prostore i medicinsko-tehničku opremu za odjel djelatnosti psihijatrije), predlaže se podzakonskim propisom propisati uvjete.

Zaposleni kao jedan od problema naglašavaju zbrinjavanje pacijenata u drugim bolnicama, kada je to neophodno zbog pružanja odgovarajuće zdravstvene zaštite, budući da njihove pacijente druge bolnice nerado primaju na bolničko liječenje. Pučki je pravobranitelj uputio prijedlog Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi da na odgovarajući način riješi problem zbrinjavanja pacijenata Neuropsihijatrijske bolnice "Dr. Ivan Barbot" u drugim bolnicama, kada je to neophodno zbog pružanja odgovarajuće zdravstvene zaštite.

Tijekom pregleda bolnice pučki je pravobranitelj razgovarao i s pojedinim pacijentima na pregledanim odjelima. Nitko od pacijenata se nije žalio na probleme u odnosu s drugim pacijentima, a nisu dobivene niti pritužbe na postupanje liječnika. Dapače, neki pacijenti naglašavaju dobar odnos psihijataru i medicinskih sestara s pacijentima.

U Zaključnim razmatranjima Odbora za ljudska prava UN-a na drugo periodično izvješće Republike Hrvatske o primjeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, točka 12., Odbor izražava zabrinutost zbog trenutnog korištenja zatvorenih kreveta za vezanje (cages/net beds) kao sredstva za svladavanje pacijenata koji su osobe s duševnim smetnjama, uključujući djecu, u ustanovama. Napominjemo da pučki pravobranitelj tijekom pregleda i posjeta psihijatrijskim ustanovama nije zatekao krevet "kavez" niti ima saznanja da se takvi kreveti koriste u zdravstvenom sustavu i sustavu socijalne skrbi. Ipak, uzimajući u obzir izraženu zabrinutost Odbora, pučki će pravobranitelj posebnu pozornost, tijekom pregleda ustanova,

posvetiti provjeri eventualnog postojanja sličnih kreveta. Također, posebna pozornost posvetit će se i području primjene fizičke sile i sredstava fizičkog sputavanja u zaštiti osoba s duševnim smetnjama.

U 2009. godini pučki je pravobranitelj nastavio suradnju, u okviru zajedničkog projekta na području zaštite ljudskih prava osoba s duševnim smetnjama, s Državnim povjerenstvom za zaštitu osoba s duševnim smetnjama. Ciljevi projekta bili su unaprjeđivanje stanja ljudskih prava odraslih psihički bolesnih osoba smještenih u psihijatrijske ustanove te senzibilizacija stručne javnosti za potrebu stalnog praćenja stanja ljudskih prava psihički bolesnih odraslih osoba smještenih u psihijatrijsku ustanovu. Za potrebe projekta izrađen je i upitnik.

U okviru projekta, tijekom 2009. godine, obavljene su posjete psihijatrijskim bolnicama u Popovači, na Ugljanu i Rabu. Tijekom posjeta razgovarali smo s ravnateljima ustanova i zaposlenicima te s nasumce odabranim pacijentima. Obavljen je i uvid u prostorne uvjete u kojima borave pacijenti. Kod svakog posjeta razgovarali smo o različitim područjima zaštite ljudskih prava (primjerice, o primjeni fizičke sile u zaštiti osoba s duševnim smetnjama, o mogućnostima psihijatrijskog liječenja osobe s duševnim smetnjama koja je prisilno smještena u psihijatrijsku ustanovu i slično). Primjenu fizičkog sputavanja osoba, prema smjernicama koje, u pravilu, bolnice imaju, mora odobriti nadležni liječnik. Prema navodima liječnika, u pravilu su pacijenti, za vrijeme fizičke fiksacije, odvojeni od drugih pacijenata.

Također, tijekom posjete Psihijatrijskoj ustanovi na Ugljanu uočeno je da su svi pacijenti jednako obučeni (nose bolničku odjeću koju, sukladno kućnom redu, svi pacijenti moraju nositi tijekom smještaja u bolnici). Pučki je pravobranitelj predložio da se promijeni ova praksa i da se omogući pacijentima nošenje vlastite odjeće odnosno razmotriti načine nabavke različite odjeće u skladu s financijskim mogućnostima ustanove. Naime, u primjedbi (109.) CPT-a u Izvješću o posjeti Republici Hrvatskoj iz 2007. godine, Odbor je mišljenja da individualizacija pacijentove odjeće treba predstavljati dio terapijskog procesa te da nošenje bolničkih pidžama tijekom cijelog dana (u ovom slučaju uniformne bolničke odjeće) ne pridonosi jačanju osobnog identiteta i samopoštovanja kod pacijenata.

Napominjemo da je u pregledanim psihijatrijskim ustanovama u 2009. godini zamijećeno da se, za razliku od stanja u pregledanim psihijatrijskim ustanovama u 2008. godini, samo u

slučajevima kada je osoba lišena poslovne sposobnosti ili kada je pokrenut postupak za lišenje poslovne sposobnosti, traži od centra za socijalnu skrb suglasnost za smještaj. U ostalim slučajevima, ukoliko se radi o osobama koje nisu sposobne dati svoj pristanak, bolnice u pravilu obavještavaju centar za socijalnu skrb i predlažu pokretanje postupka za lišenje poslovne sposobnosti ili postavljanje posebnog skrbnika, što je postupanje u skladu sa zakonom.

Tijekom pregleda psihijatrijskih ustanova uočen je nedostatak, na lokalnoj razini, odgovarajućih službi na zaštitu mentalnog zdravlja, koje bi svojim djelovanjem, između ostalog, smanjili institucionalizaciju osoba s duševnim smetnjama i olakšali im ostanak u vlastitim obiteljima.

Također, u zadnjem Izvješću Europske komisije o napretku Hrvatske (2009.), navodi se da nije zamjetan napredak na području zaštite mentalnog zdravlja te da su nedovoljno razvijene službe za zaštitu mentalnog zdravlja u lokalnoj zajednici.

Od Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi zatražena je dostava podataka o tome što se sve poduzima na planu osnivanja službi za zaštitu mentalnog zdravlja na lokalnoj razini (primjerice, rokovi za osnivanje službi, jesu li osigurana sredstva u okviru državnog proračuna i slično). Kako do dana pisanja ovog izvješća nisu dobiveni zatraženi podaci, tijekom 2010. godine pučki će pravobranitelj nastaviti ukazivati pozornost ovom problemu.

Zakonom o zaštiti osoba s duševnim smetnjama propisano je da se osobama s duševnim smetnjama koje su u kaznenom ili prekršajnom postupku oglašene neubrojivim osobama, prisilni smještaj osigurava u ustanovama koje posebnim aktom određuje ministar zdravstva. Izbor ustanove u koju će navedena osoba biti smještena ili premještena obavlja posebno povjerenstvo ministarstva zdravstva i socijalne skrbi na temelju sigurnosnih i stručnih mjerila nužnih za osiguranje odgovarajućih terapijskih i sigurnosnih uvjeta (sastav povjerenstva i postupak za izbor ustanove propisuje ministar zdravstva uz suglasnost ministra pravosuđa).

Nadalje, sukladno članku 45. Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama sud nadležan za postupak prisilnog smještaja dostavit će bez odgode Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi prijepis presude kojom se utvrđuje da je optuženik počinio protupravno djelo u stanju neubrojivosti i rješenje o prisilnom smještaju, nalaz i mišljenje vještaka, a po potrebi i druge podatke potrebne za donošenje odluke o izboru ustanove u kojoj će se provoditi prisilni smještaj.

Istim člankom je uređeno da će Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi u roku tri dana od primitka rješenja o prisilnom smještaju s naznakom datuma pravomoćnosti donijeti odluku o izboru psihijatrijske ustanove u kojoj će se provoditi prisilni smještaj nebrojive osobe i tu će odluku dostaviti sudu.

Prilikom pregleda Zatvorske bolnice u Zagrebu (siječanj 2009. godine) dobiveni su podaci da se u prosjeku čeka 4-5 mjeseci na odluku Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi o izboru ustanove u kojoj će se provoditi prisilni smještaj nebrojive osobe, iako je, kao što je već prethodno navedeno, sukladno čl. 45. st. 3. Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi dužno u roku od 3 dana donijeti navedenu odluku. Ponekad rješenje o upućivanju nebrojive osobe u psihijatrijsku ustanovu dolazi dan ranije ili točno na dan isteka roka od 6 mjeseci na koji je određena prisilna hospitalizacija. Potrebno je inzistirati na poštivanju zakonskog roka, kako bi se kapaciteti ionako prenapučene Zatvorske bolnice oslobodili za zatvorenike. Na taj bi se način osiguralo odgovarajuće provođenje sigurnosne mjere obveznog psihijatrijskog liječenja većeg broja zatvorenika, koji se iz cijele Hrvatske sukladno odredbama Zakona o izvršavanju kazne zatvora upućuju u Zatvorsku bolnicu. Time bi se osiguralo i ostvarivanje prava na odgovarajuću zaštitu zdravlja.

U povodu prethodno navedenog, od nadležnog ministarstva ponovno je zatraženo očitovanje o razlozima zbog kojih se ministarstvo ne pridržava zakonskog roka od 3 dana za donošenje odluke o izboru psihijatrijske ustanove te koje mjere i radnje poduzima kako bi ubuduće osiguralo poštivanje navedenog zakonskog roka. Naime, još 2006. godine pučki je pravobranitelj Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi ukazivao na postojanje problema na ovom području te na potrebu osiguranja poštivanja zakonskog roka za donošenje odluke o ustanovi u kojoj će se provoditi prisilni smještaj nebrojive osobe. Kako na traženje iz 2009. godine, unatoč požurnici, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi nije dostavilo tražene podatke, pučki će pravobranitelj u 2010. godini nastaviti rad na ovom području.

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

Tijekom 2009. godine primljeno je 18 pritužbi iz područja osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja i znanosti.

Iako broj pritužbi nije velik, uočili smo dva problema s kojima se susreće daleko veći broj građana od onog koji se obratio pučkom pravobranitelju. To su školarine i visina participacije studenata u troškovima svoga studija i priznavanje inozemnih obrazovnih kvalifikacija.

Sveučilišta i njihove sastavnice autonomni su odrediti iznos participacije studenata u troškovima njihovog studija, ali u skladu sa Ustavom, međunarodnim ugovorima i Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.

Većina sveučilišta u Republici Hrvatskoj, a time i njihove sastavnice, svojim Pravilnicima o studiranju propisuju uspješnost kao jedini kriterij za određivanje visine udjela kojim će student participirati u troškovima svoga studija. Pri tome se iznos participacije studenata prilikom upisa na fakultet određuje razmjerno uspjehu u razredbenom postupku, a prilikom upisa u višu godinu studija razmjerno uspjehu studiranja u prethodnoj godini.

Uočili smo da dekani nekih fakulteta donose odluke o participaciji studenata u troškovima studija protivno općim aktima sveučilišta čija su sastavnica i svojih fakulteta. Takvim odlukama pojedine studente neosnovano dovode u nepovoljniji položaj.

Dobili smo pritužbe na iznos participacije izvanrednih studenata, kao i visinu školarine za studente poslijediplomskog sveučilišnog studija. Ovi pritužitelji uglavnom smatraju da je njihov udio u troškovima studija nerazmjerno visok u odnosu na stvarne troškove.

Jedan broj pritužbi odnosi se na neuvažavanje socijalnog kriterija prilikom određivanja visine udjela studenata u troškovima njihovog studija. Podsjećamo da je Republika Hrvatska člankom 1. Ustava određena kao demokratska i socijalna država.

Pučki je pravobranitelj uputio preporuku Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa da u okviru svojih ovlasti poduzmete odgovarajuće mjere kako bi se pitanje troškova studiranja i participacije studenata u tim troškovima uredilo sukladno Ustavu, međunarodnim ugovorima i Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.

Drugi problem na koji želimo skrenuti pozornost je pitanje priznavanja inozemnih

obrazovnih kvalifikacija. Do 1. srpnja 2004. godine u Hrvatskoj se primjenjivao Zakon o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma, sukladno kojem se stranoj školskoj svjedodžbi i diplomi priznavala ista vrijednost kao onima izdanim u Republici Hrvatskoj. Nadležno tijelo provodilo je postupak tzv. nostrifikacije. Nakon tog datuma stupio je na snagu Zakon o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, koji se temelji na načelima Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija na području Europe iz 1997. godine (Lisabonska konvencija).

Tijelo za provođenje postupka priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija je Nacionalni ENIC/NARIC ured koji je u sastavu Agencije za znanost i visoko obrazovanje (u nastavku AZVO) i član Europske mreže nacionalnih izvještajnih centara o akademskoj pokretljivosti i priznavanju visokoškolskih kvalifikacija. Novi zakon poznaje dvije vrste priznavanja: stručno i akademsko. Stručno priznavanje podrazumijeva priznavanje inozemne visokoškolske kvalifikacije u svrhu zapošljavanja u Republici Hrvatskoj, a akademsko, priznavanje u svrhu nastavka visokoškolskog obrazovanja u Republici Hrvatskoj. Priznavanju prethodi vrednovanje u kojem se procjenjuje razina, odnosno stupanj inozemne visokoškolske kvalifikacije. U slučaju stručnog priznavanja vrednovanje provodi stručno tijelo AZVO-a, Vijeće za vrednovanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija, na temelju upute Nacionalnog ENIC/NARIC ureda, dok kod akademskog priznavanja vrednovanje provodi stručno tijelo visokog učilišta određeno statutom. AZVO formalno priznaje inozemnu obrazovnu kvalifikaciju, ako je istu izdala visokoškolska ustanova koju je nadležno inozemno akreditacijsko tijelo priznalo kao dio svog visokoobrazovnog sustava.

Pristigle pritužbe odnosile su se na priznavanje inozemne visokoškolske kvalifikacije u svrhu zapošljavanja. O zahtjevu za stručno priznavanje AZVO odlučuje rješenjem. U izreci rješenja priznaje podnositelju zahtjeva stečenu inozemnu visokoškolsku obrazovnu kvalifikaciju u svrhu zapošljavanja u Republici Hrvatskoj. U obrazloženju rješenja u pravilu navodi mišljenje stručnog tijela AZVO, Vijeća za vrednovanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija, o tome s kojom je razinom obrazovanja u Republici Hrvatskoj moguće usporediti predmetnu kvalifikaciju.

Rješenjem o priznavanju AZVO ne određuje kojoj je visokoškolskoj obrazovnoj kvalifikaciji u Republici Hrvatskoj jednakovrijedna priznata inozemna kvalifikacija, ne određuje



stručne i akademske nazive ili stupnjeve, niti stvara statusna prava. Zbog toga osobe s priznatom inozemnom visokoškolskom kvalifikacijom nailaze na probleme prilikom zapošljavanja u regulirane profesije. Regulirane su one profesije kojima je pristup kao i obavljanje uvjetovano određenom stručnom kvalifikacijom te profesije kojima se bave članovi strukovnih organizacija s profesionalnim nazivom. Konkretno pritužbe odnosile su se na zapošljavanje u području zdravstva gdje je zakonom propisana vrsta i razina obrazovanja potrebna za pristup određenom radnom mjestu, položen stručni ispit za tu vrstu i razinu obrazovanja te odobrenje nadležnog tijela za samostalan rad. Problem kod pritužiteljice čiji slučaj prikazujemo u nastavku, počeo je već kod polaganja stručnog ispita.

Tijekom pregovora o poglavlju 3. Pravo poslovnog nastana i sloboda udruživanja, utvrđeno je da Hrvatska nema zakonsko rješenje za priznavanje stručnih kvalifikacija u svrhu pristupanja tržištu rada za regulirane profesije sukladno Direktivi 2005/36/EZ. Stoga je Hrvatski sabor 2. listopada 2009. godine donio Zakon o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija. Nadamo se da će nakon donošenja provedbenih podzakonskih akata, većina ovih problema biti riješena.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.–18-05-1262/09): Pučkom se pravobranitelju obratio studentski pravobranitelj u ime M.R., studentice Farmaceutsko-biokemijskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. U svom podnesku navodi da je M.R. temeljem odluke Fakultetskog vijeća Farmaceutsko-biokemijskog fakulteta odobren prijelaz s Prehrambeno-biotehnološkog fakulteta u Zagrebu na Farmaceutsko-biokemijski fakultet. Odlukom dekana od 29. rujna 2008. godine studentici je odobren upis na drugu godinu studija Farmacije u akademskoj godini 2008./2009. uz upis razlike predmeta s prve godine studija Farmacije.

U akademskoj godini 2008/2009. M.R. je položila razliku predmeta s prve godine, kao i sve kolegije s druge godine studija Farmacije. Člankom 2. Odluke o utvrđivanju pravila za određivanje troškova studiranja prilikom upisa viših godina studija po bolonjskom modelu koju je dekan donio 17. travnja 2008. godine, propisano je da je student koji je položio sve ispite oslobođen plaćanja participacije troškova studiranja prilikom upisa u višu godinu studiranja.

Sukladno citiranoj odredbi M.R. je podnijela dekanu zamolbu za oslobađanje plaćanja participacije. U dopisu od 25. rujna 2009. godine dekan je odbio zamolbu pritužiteljice s obrazloženjem da se na nju kao studenticu prijelaznicu odnosi odluka dekana od 3. srpnja 2009. godine. Člankom 1. odluke od 3. srpnja 2009. godine utvrđeno je da studenti prijelaznici plaćaju maksimalnu participaciju u troškovima studija tijekom cijelog studija.

Studentski pravobranitelj smatra da su odlukom dekana od 3. srpnja 2009. godine studenti prijelaznici u plaćanju participacije u troškovima svog studija dovedeni u nepovoljniji položaj od ostalih studenata fakulteta.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj pregledao Statut Farmaceutsko-biokemijskog fakulteta, Pravilnik o studiranju na diplomskim studijima na Farmaceutsko-biokemijskom fakultetu, dekanove odluke o participaciji studenata u troškovima studija od 17. travnja 2008. godine i 3. srpnja 2009. godine i odgovor dekana Farmaceutsko-biokemijskog fakulteta na podneske studentskog pravobranitelja od 20. listopada 2009. godine.

Kriteriji za određivanje udjela u troškovima studija na Farmaceutsko-biokemijskom fakultetu utvrđeni su Pravilnikom o studiranju na diplomskim studijima Farmaceutsko-biokemijskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Članak 13. ovog Pravilnika propisuje: "Troškovi studija, dijelom ili u cijelosti, namiruju se sredstvima koja osigurava nadležno ministarstvo, a iznos studentova udjela u troškovima studija određuje se ovisno o uspjehu koji je postigao u razredbenom postupku (za prvu godinu), odnosno tijekom studija." Dakle, jedini kriterij za određivanje studentova udjela u troškovima studija je uspjeh u razredbenom postupku ili tijekom studija.

Odluka dekana od 3. srpnja 2009. godine nije u skladu s citiranom odredbom Pravilnika. U njoj je kao jedini kriterij za određivanje iznosa kojim će student participirati u troškovima svoga studija utvrđen način na koji je upisao Farmaceutsko-biokemijski fakultet. Naime, člankom 1. propisano je da studenti prijelaznici, bez obzira na uspjeh, plaćaju maksimalan iznos participacije u troškovima studija tijekom cijelog studija. To je razvidno i iz dopisa dekana od 25. rujna 2009. godine u kojem studentici M.R. ne odobrava oslobađanje od plaćanja participacije prilikom upisa u višu godinu studija, iako je položila sve ispite iz prethodne godine.

Maksimalan iznos participacije u troškovima studiranja za studente prijelaznike čini nam

se opravdanim u godini njihovog prijelaza sa srodnih fakulteta na Farmaceutsko-biokemijski fakultet zbog povećanih troškova radi dodatne nastave i polaganja razlikovnih ispita. Međutim, ne vidimo razloge za utvrđivanje maksimalnog iznos participacije u narednim godinama njihovog studija.

Pučki je pravobranitelj zatražio od Farmaceutsko-biokemijskog fakulteta da ga obavijesti o razlozima zbog kojih je studentima prijelaznicima utvrđen maksimalan iznos participacije tijekom cijelog studija neovisno o njihovom uspjehu tijekom studija. Uz odgovor je zatražio i relevantnu dokumentaciju, kako bi mogao ispitati osnovanost pritužbe studentskog pravobranitelja.

**Ishod slučaja:** Studentici M.R. umanjena je školarina za 50% radi ponovnog upisa iste studijske godine, kao i ostalim studentima koji studiraju po osobnim potrebama.

**(2) Opis slučaja (P.P.-13-02-80/09):** Pučkom se pravobranitelju obratila L.S. iz R. U svom podnesku navodi da je 2007. godine diplomirala na Fakultetu zdravstvenih nauka u Sarajevu i time stekla visokoškolsku kvalifikaciju diplomirani inženjer medicinsko-laboratorijske dijagnostike.

Agencija za znanost i visoko obrazovanje priznala je pritužiteljici u cijelosti inozemnu visokoškolsku kvalifikaciju za potrebe zapošljavanja u Republici Hrvatskoj rješenjem od 10. travnja 2007. godine. U obrazloženju rješenja navedeno je da se stupanj inozemne visokoškolske kvalifikacije koju je pritužiteljica stekla, vrednuje kao razina, odnosno stupanj visokoškolske kvalifikacije koja se u Republici Hrvatskoj, temeljem Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, stječe završetkom odgovarajućeg specijalističkog diplomskog stručnog studija.

Budući da u sustavu obrazovanja Republike Hrvatske ne postoji zanimanje diplomirani inženjer medicinsko-laboratorijske dijagnostike, osoba s tom kvalifikacijom ne može odraditi pripravnički staž i polagati stručni ispit. Zbog toga ne može ishoditi rješenje za samostalan rad.

Pritužiteljica od travnja 2007. godine bezuspješno pokušava riješiti pitanje svog statusa u Domu zdravlja u kojemu je zaposlena. U tom cilju, u nekoliko navrata obraćala se i Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi. Traži pomoć pučkog pravobranitelja ističući da o rješenju ovog pitanja ovisi njen radno pravni status te plaća i ostala prava koja iz njega proizlaze.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj uputio dopis Hrvatskoj komori medicinskih biokemičara. Naveo je da je stručno tijelo Agencije za znanost i visoko obrazovanje, visokoškolsku kvalifikaciju L.S. vrednovalo kao stupanj visokoškolske kvalifikacije koja se u Republici Hrvatskoj stječe završetkom odgovarajućeg specijalističkog diplomskog studija. Budući da se rješenjem ne utvrđuje kojoj konkretno visokoškolskoj obrazovnoj kvalifikaciji u Republici Hrvatskoj odgovara kvalifikacija koju je pritužiteljica stekla u inozemstvu, pučki je pravobranitelj odgovor na to pitanje zatražio od strukovne organizacije medicinskih biokemičara. Istakao je da o tome ovisi kakav će stručni ispit pritužiteljica morati položiti te kako će ishoditi odobrenje za samostalan rad.

**Ishod slučaja:** Hrvatska komora medicinskih biokemičara odgovorila je da prema njenim saznanjima ne postoji specijalistički diplomski stručni studij na kojem bi se stjecala pritužiteljčina visokoškolska kvalifikacija. Dodali su da vrlo malo mogu učiniti na rješavanju problema L.S. jer, unatoč zakonskim mogućnostima, ne sudjeluju u radu Agencije za znanost i visoko obrazovanje.

**Napomena:** Donošenjem Zakona o djelatnostima u zdravstvu i Zakona o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, ovaj će problem biti riješen.

**(3) Opis slučaja** (P.P.–18-04-1436/09): Pučkom se pravobranitelju obratio S.R. u ime svog sina D., učenika Tehničke škole. D. je u školskoj godini 2008/2009 završio četvrti razred. U kolovozu je položio popravni ispit, ali mu još uvijek nije izdana svjedodžba četvrtog razreda. Učenik je u više navrata tražio svjedodžbu, što je njegov razrednik odbijao pod različitim izgovorima.

Konačno je učenikovo majci 17. studenoga ove godine rečeno da je D. greškom izbrisan iz matice učenika zbog čega ne postoji u evidenciji škole te mu se ne može izdati svjedodžba. Obećano joj je da će problem biti riješen na način da će njenom sinu svjedodžba biti ručno ispisana, no do toga nije došlo, pa su se roditelji obratili za pomoć pučkom pravobranitelju.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj uputio dopis školi kojim traži žurnu obavijest o razlozima zbog kojih učeniku D.R. nije izdana svjedodžba. U dopisu je istakao da učenik zbog propusta škole ne može maturirati, ne može nastaviti školovanje, ne može se prijaviti na Hrvatski

zavod za zapošljavanje niti ostvariti ni pravo na zdravstveno osiguranje.

**Ishod slučaja:** Nakon intervencije pučkog pravobranitelja škola je pritužitelju izdala svjedodžbu četvrtog razreda.

### ***Raspologanje državnim poljoprivrednim zemljištem***

Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN, br. 152/08) stupio je na snagu 1. siječnja 2009. godine. Općine i gradovi bili su u obvezi usuglasiti svoje postojeće programe raspologanja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države s navedenim Zakonom, odnosno donijeti nove, ukoliko nisu bili ranije doneseni. Javni natječaji za zakup i prodaju su se stoga počeli raspisivati tek u drugoj polovici 2009. Mnogi zaposlenici, koji rade na provedbi toga Zakona, nisu dovoljno pripremljeni za ovaj posao, a opterećeni su brojnim drugim poslovima, kao i prikupljanjem obimne dokumentacije za raspisivanje javnog natječaja. Ovo je dovelo do poteškoća u institucijama koje trebaju izdati veći broj traženih dokumenata, što je rezultiralo kašnjenjem sa raspisivanjem natječaja, do čega je došlo tek u listopadu 2009. godine. Poseban problem predstavlja natječaj za prodaju, za koji se, prema Pravilniku o dokumentaciji potrebnoj za raspisivanje javnog natječaja za prodaju, zakup i dugogodišnji zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske i koncesije za ribnjake, mora prikupiti 11 dokumenata za svaku česticu, a za zakup 5 dokumenata za svaku česticu koja je obuhvaćena popisom čestica u natječaju. Pri tome jedinice lokalne samouprave nailaze na ozbiljne poteškoće jer za neke dokumente moraju čekati i do šest mjeseci, što znatno odugovlači postupak raspisivanja natječaja.

Premda tijekom 2009. nije bilo pritužbi koje bi se odnosile na povredu odredaba (novog) važećeg Zakona, upravo iz gore navedenih razloga, ali u odnosu na najčešće sadržaje pritužbi do sada, tj. na izbor najpovoljnije ponude za zakup ili prodaju državnog poljoprivrednog zemljišta, uočene su promjene u Zakonu, koje možda i nisu najsretnije rješenje u smislu žurnog raspologanja zemljištem. Naime, odluku o raspisivanju javnog natječaja za zakup i prodaju donosi općinsko, odnosno gradsko vijeće, na temelju koje se raspisuje javni natječaj, dakle, bez

suglasnosti Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja. Isto se tako odluka o izboru najpovoljnije ponude donosi za zakup i prodaju, te je zajedno sa svom pripadajućom dokumentacijom dostavlja navedenom Ministarstvu, zbog davanja suglasnosti. Pučki pravobranitelj utvrđuje da je takva zakonska norma u biti uteg dinamici raspolaganja poljoprivrednim zemljištem. Naime, u složenim postupcima, sa obimnom dokumentacijom, lakše je počinuti grešku ili propust kojega zaposlenici ne mogu uočiti, jer, najčešće, nisu pravno obrazovani. Smatramo da bi takvi nedostaci trebali biti otklonjeni prije raspisivanja javnog natječaja i utvrđivanja popisa čestica za natječaj. Štoviše, na natječaju bi svakako trebale biti objavljenje katastarske čestice za koje ne postoji nikakva pravna zapreka pri zakupu ili prodaji.

Tijekom 2009. zaprimljeno 8, a ukupno sa pritužbama iz prethodnih godina bilo je 10 pritužbi koje se odnose na zakup i prodaju i sve se odnose na prethodni Zakon o poljoprivrednom zemljištu (iz 2001. godine), dakle na natječaje koji su provedeni do kraja 2008. Smatramo da ga nema potrebe komentirati, ali u nastavku dajemo primjere pritužbi koje su obrađivane tijekom izvještajnog razdoblja.

Pučki pravobranitelj kroz pritužbe ima saznanje o neriješenim zahtjevima za darovanje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata, koju mogućnost je propisivao čl. 40. st. 1. i 2. Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN, br. 54/94-pročišćen tekst, 48/95, i 19/98) i toč. VI. Odluke o kriterijima za darovanje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske hrvatskim braniteljima (NN, br. 61/98), kako bi se na taj način radno aktivirali nezaposleni hrvatski branitelji i riješili pitanje egzistencije svojih obitelji. Međutim, ima zahtjeva o kojima nije dovršen postupak dok je na snazi bio navedeni propis, a svi sljedeći zakoni, u svojim prijelaznim i završnim odredbama propisivali su da će svi započeti postupci, po zahtjevima za darovanje, biti riješeni po odredbama novoga Zakona, koji više nije propisivao takvu mogućnost raspolaganja zemljištem. Stoga su zahtjevi za darovanje ostali nezavršeni. Mnogi su podnositelji zahtjeva ušli i u posjed zemljišta koje su tražili da im se daruje, pa je to sada složen problem. Postavlja se pitanje načina rješavanja zahtjeva branitelja darovanjem državnog poljoprivrednog zemljišta - putem izmjene važeće zakonske regulative, ili ih podnošenjem tužbi nadležnom redovnom sudu zbog donošenja presude koje bi zamijenila ugovor o darovanju. Istina, to dalje nameće sljedeći tehnički problem: ima li još zemljišta kojeg

bi se jedinice lokalne samouprave htjele odreći za tu namjenu i je li cijeli administrativni aparat u stanju u kratkom vremenu ispremiještati sve (do sada) uređene i usklađene podatke o državnom poljoprivrednom zemljištu, kako bi se odredile površine za tu namjenu u Programu raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države.

Ovo je tipičan primjer nedostatne zaštite ustavnih i zakonskih prava osoba kojima je pravo darovanja bilo najprije omogućeno, a tijekom vremena, u raznim fazama postupka zaustavljeno, odnosno, nije više bilo propisano Zakonom, a da pri tome nije bila propisana mogućnost zaštite u takvim slučajevima.

Nadalje, moramo istaći i otežanu suradnju tijekom ispitnog postupka sa Ministarstvom poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja. Radi se zapravo o tome, da je vrlo teško dobiti podatke, izvješće, koja se odnose na prodaju ili zakup poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu, što se obrazlaže nedostatkom državnih službenika i opterećenjem, drugim, za Ministarstvo važnijim poslovima. Stoga pučki pravobranitelj dugo čeka na tražene podatke, što u mnogome produžava vrijeme za odgovor i davanja pravovremene upute pritužitelju.

Pučki pravobranitelj preporučuje Ministarstvu poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja što prije intenzivirati poslove upravnog nadzora nad provođenjem Zakona o poljoprivrednom zemljištu, radi blagovremenog otklanjanja nedostataka u postupcima raspolaganja državnim poljoprivrednim zemljištem.

### **Primjeri:**

**(1) Opis slučaja** (P.P.-08-05-715/09): U ime svoga ujaka J.J., pritužbu je pučkom pravobranitelju podnijela S. L., ističući da općina N.R. nije pravilno izbrala najpovoljnijeg ponuditelja na javnom natječaju za prodaju državnog poljoprivrednog zemljišta, označenog kao k.č.br. X, površine 16,8553 ha, smatrajući da je upravo njezin ujak J.J. imao najbolje uvjete, a ne izabrano Obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo (u daljem tekstu: OPG) M.T. jer je njezin ujak hrvatski branitelj, a u natječaju se navodilo da pravo prvokupa imaju hrvatski branitelji iz Domovinskog rata.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj zatražio od općine N.R. izvješće o spornom izboru i utvrdio da su se za navedenu česticu javila 3 OPG: OPG J.J., OPG M.T. i OPG M.Z. i

detaljno obrazložila koje je sve uvjete imao svaki pojedini OPG. Također je dostavila i svu ostalu dokumentaciju vezanu za navedeni natječaj, ali nije dostavila tablični dio zapisnika Povjerenstva za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu RH na području općine N.R., pa je taj zapisnik naknadno zatražen.

**Ishod slučaja:** Iz sve priložene dokumentacije te tabličnog dijela zapisnika nedvojbeno je utvrđeno da je izabrano OPG M.T. upisano u registar obveznika poreza na dohodak kojima je poljoprivreda osnovna djelatnost, a OPG J.J., ujaka pritužiteljice, je obiteljsko gospodarstvo, ali nije upisano u upisnik obveznika poreza na dohodak. OPG M.T. prema redosljedu prvenstva, prednost ostvaruje kroz prvi uvjet propisan u čl. 8. Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN, br. 48/05), a OPG J.J. prema redosljedu prvenstva ne ostvaruje prvi uvjet jer nije upisano u registar obveznika poreza na dohodak. OPG J.J., ujaka pritužiteljice, prema redosljedu prvenstva ostvaruje drugi uvjet iz redosljeda utvrđivanja statusa podnositelja ponuda - obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo. Dakle, status podnositelja ponude, tj. OPG upisano u registar obveznika poreza na dohodak kojima je poljoprivreda osnovna djelatnost, uz ostale uvjete propisane navedenim Zakonom, određuje pravo prednosti, odnosno eliminira ostale statuse. Nadalje, činjenica da je nositelj OPG-a ujedno i hrvatski branitelj iz Domovinskog rata, nije dovoljna pravna osnova za isključenje ostalih ponuditelja koji se jave kao zainteresirani ponuditelji za određenu katastarsku česticu. Na kraju, Županijsko državno odvjetništvo dalo je prethodno mišljenje na zaključeni ugovor o prodaji k.č. br. X, sa OPG M.T., što je ujedno i dokaz neosnovanosti pritužbe te da nije povrijeđen Zakon na štetu ujaka pritužiteljice.

**Napomena:** Kroz primjenu Zakona o poljoprivrednom zemljištu, a posebno odredbi koje se odnose na izbor najpovoljnije ponude za zakup ili prodaju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, očita je neupućenost podnositelja ponuda na javnom natječaju za zakup ili prodaju i to onih koji podnose ponudu u svojstvu hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata. Oni prvenstveno smatraju da status branitelja isključuje sve ostale kriterije prava prvenstva. Uz to, prema citiranom Zakonu, hrvatski branitelji nemaju pravo prvokupa, a niti je pravo prvokupa kao pravni institut propisan navedenim Zakonom. Pučki pravobranitelj smatra da nepravilno tumačenje kriterija prava prvenstva stvara zabludu među ponuditeljima, što je potrebno otkloniti boljom edukacijom zainteresiranih ponuditelja.



**(2) Opis slučaja** (P.P.-8-05-720/09): Pučkom pravobranitelju obratio se S.Š. s pritužbom u kojoj ističe da je povrijeđeno njegovo zakonsko pravo pri izboru najpovoljnije ponude na javnom natječaju za zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države jer je Stručna komisija prihvatila kao povoljniju ponudu V. Š. koji je imao lošije uvjete od njega, smatra pritužitelj.

**Poduzete mjere:** Pučki je pravobranitelj zatražio izvješće od Grad V. koja je donijela odluku o izboru najpovoljnije ponude za zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države i od Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja koje je dalo suglasnost na navedenu Odluku.

**Ishod slučaja:** U ispitnom postupku utvrđeno je da su pritužitelj i (izabrani) V.Š. ostvarili iste uvjete na natječaju, s tim što je pritužitelj ponudio višu cijenu od V. Š. Kako je nesporno da je odabir najpovoljnije ponude bio nepravilan, Grad V. izmijenio je svoju Odluku o izboru najpovoljnije ponude za zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, a i nadležno Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja u tom dijelu poništilo je svoju suglasnost. Potom je grad V. zaključio ugovor o zakupu toga zemljišta na koji je Županijsko državno odvjetništvo dalo prethodno mišljenje.

**Napomena:** Iz ove pritužbe koja je osnovana proizlazi da često jedinice lokalne samouprave ili tijela koja ona osnuje za provođenje određenih postupaka ili omaškom ili u namjeri grubog kršenja zakonskih prava pritužitelja, nepravilno primjenjuju jasne zakonske odredbe, što u konačnici oštećene stranke uoče i tada traže zaštitu svojih prava putem nadležnih institucija.

**(3) Opis slučaja** (P.P.-8-05-260/09): A.P. i D. M. u pritužbi pučkom pravobranitelju ističu da su obojica nezaposleni hrvatski branitelji iz Domovinskog rata, stupili su u posjed državnog poljoprivrednog zemljišta označenog kao k.č.br. X površine 22.5921 ha. Za isto su podnijeli zahtjev za darovanje Uredu za imovinsko-pravne poslove Požeško-slavonske županije (sukladno odredbi čl. 40. st. 1. i 2. Zakona o poljoprivrednom zemljištu - NN, br. 54/94, te toč. VI Odluke o kriterijima za darovanje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske hrvatskim braniteljima - NN, br. 61/98), koji je obavio stručne poslove za Ministarstvo

poljoprivrede i šumarstva. Pripremljeni prijedlog Odluke o darovanju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države pritužiteljima A. P. i D.M, Ured je dostavio Vladi RH, koja navedenu Odluku do danas nije donijela, umjesto Ministarstvu poljoprivrede i šumarstva koje je bilo nadležno riješiti opisano darovanje.

**Poduzete mjere:** U opsežnom ispitnom postupku pučki pravobranitelj zatražio je izvješće općine K., Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja te Vlade Republike Hrvatske.

**Ishod slučaja:** Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja očitovalo se da se radi o predmetu iz ranijih godina koji je arhiviran, te da im je potrebno određeno vrijeme za prikupljanje i kompletiranje dokumentacije kako bi se kvalitetno očitovalo o istom. Vlada Republike Hrvatske očitovala se da nije donijela odluku o darovanju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske pritužiteljima. Međutim, iako je poglavarstvo Požeško-slavonske županije dalo mišljenje, a Ured za imovinsko pravne poslove iste županije nije sukladno traženju Ministarstva poljoprivrede i šumarstva (od 19. 2. 2001.) dostavilo prijedlog odluke o darovanju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države nezaposlenim hrvatskim braniteljima na rješavanje, kao izuzetnu mogućnost propisanu u čl. 40. st. 3. Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN, br. 54 do 105/99), nego je tu odluku dostavilo Vladi RH. Do danas Vlada RH nije o tome odlučila, niti je prijedlog odluke dostavila navedenom Ministarstvu, kao nadležnom tijelu na dalje rješavanje dok je Zakon propisivao takvu mogućnost. U međuvremenu je donesen novi Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN, br. 66/01 do 90/05) koji više nije propisivao mogućnost darovanja državnog poljoprivrednog zemljišta hrvatskim braniteljima i pritužitelji su ostali bez zemlje.

### ***Izvlaštenje***

Postupci izvlaštenja regulirani su Zakonom o izvlaštenju (NN, br. 4/94 do 79/06). Tijekom 2009. godine, zaprimljeno je 5 pritužbi, a u radu su bila i tri predmeta iz ranijih godina.

Pritužitelji su isticali nezadovoljstvo zbog visine predložene naknade ili zbog njene

neisplate sukladno utvrđenom sporazumu.

**Opis slučaja:** (P.P.-8-07-1266/09): Pučkom pravobranitelju obratio se pritužbom D. R. u svoje ime i kao punomoćnik nasljednika iza svoje majke u kojoj navodi da su sa gradom B. sklopili nagodbu za oduzeto građevinsko zemljište u k.o. B. površine 3200 m<sup>2</sup> za iznos od 392.000,00 kn s tim, da se navedeni iznos isplati u tri rate i da isplata zadnje rate bude do 31. prosinca 2008. Međutim, do lipnja 2009. isplaćeno je 210.000,00 kn. Priložio je Odluku Gradskog poglavarstva grada B. o naknadi za oduzeto zemljište i kupovini zemljišta, iz koje je vidljivo da se grad B. obvezao isplatiti za oduzeto, a neisplaćeno zemljište 392.000,00 kn.

**Poduzete mjere:** sukladno svojim ovlastima pučki pravobranitelj pribavio je izvješće grada B., Povjerenika Vlade RH.

**Ishod slučaja:** Iz tog očitovanja utvrđeno je da je grad B. doista imao ozbiljnu namjeru isplatiti ukupni dug do dogovorenog roka, ali kako se radi o području od posebne državne skrbi i nalazi se u izuzetno teškoj financijskoj situaciji, došlo je do kašnjenja isplate. Uz već ranije isplaćenih 210.000,00 kn, dana 9. studenog 2009. isplaćeno je još 30.000,00 kn. Pučki je pravobranitelj požurivao isplatu ostatka duga, što je grad B. i obećao.

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

Ovo upravno područje regulirano je Zakonom o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (NN, br. 92/96 do 81/02; u nastavku: Zakon o naknadi).

U izvještajnom razdoblju za 2009. iz ovog područja zaprimljena je 21 pritužba, a ukupno sa pritužbama iz prethodnih godina bilo ih je 31 u obradi ili skoro polovica od ukupnog broja novoprimljenih pritužbi.

Većina pritužbi iz ovog upravnog područja odnose se na rješavanje u razumnom roku. Postupak povrata i utvrđivanja naknade za oduzetu imovinu, prilično je složen. Dokazni postupak zahtijeva detaljnu provjeru brojnih činjenica i dokumenata, kao i poznavanje brojnih propisa temeljem kojih je imovina oduzimana njenim vlasnicima (konfiskacija, nacionalizacija,

eksproprijacija), kao i propisa koje je RH donijela nakon svoga osamostaljenja, a koji se na bilo koji način odnose na oduzetu imovinu. Stoga se nerijetko događa da postupci traju i do 11 godina u prvom stupnju rješavanja, a podnositelji zahtjeva odnosno ovlaštenici naknade u pravilu su ljudi starije dobi.

Uredi državne uprave po županijama nadležni za to upravno područje pretrpani su takvim predmetima. Kad se donese djelomično rješenje, često žalbu ulažu obje strane: ovlaštenik naknade i Državno odvjetništvo, a drugostupanjski postupak traje nerazmjerno dugo. U takvim slučajevima dolazi do tužbi Upravnom sudu zbog šutnje administracije, nakon čega Uprava za građanska stanja Ministarstva pravosuđa žurno rješava o žalbi. Nadalje, kad pučki pravobranitelj požuruje rješavanje žalbe, redovito dobiva tipizirani odgovor u kojem se navodi da se žalbe rješavaju po vremenu urudžbiranja, te da Ministarstvo nema dovoljan broj zaposlenih koji rješavaju o žalbama. U dugogodišnjem radu na ovim pritužbama, primijećen je nedostatan angažman službenih osoba na ažurnijem radu u predmetima. Drugostupanjsko rješavanje obuhvaća različito i veliko upravno područje koje se svakako povećalo donošenjem Zakona o naknadi pa se u tim predmetima ni približno ne mogu poštivati rokovi rješavanja žalbi sukladno Zakonu o općem upravnom postupku.

Prvostupanjska tijela, u pravilu, odbijaju ovlaštenicima naknade vratiti njihovo oduzeto poljoprivredno zemljište. Upravno tijelo nadležno za raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem Programima raspolaganja tim zemljištem, redovito ne ostavlja dovoljne površine za povrat, nego više zemljišta planira za dugoročni zakup i prodaju, jer dio sredstava pripada proračunu općina i gradova. Često se događa da se velike površine vraćaju bivšim PIK-ovima, a fizičkim osobama za povrat ne ostane skoro ništa od zemljišta, iako se često radi o staračkim poljoprivrednim domaćinstvima kojima bi zemlja bila potrebna. Međutim, primorani su prihvatiti naknadu u novcu ili obveznicama s čime najčešće nisu zadovoljni jer naknada je daleko niža od tržišne vrijednosti, pogotovo kad se isplaćuje tijekom 20 godina u obveznicama.

Uz sve poteškoće u radu ureda državne uprave nadležnih za postupak povrata i utvrđivanja naknade za oduzetu imovinu, pučki pravobranitelj ističe lošu komunikaciju sa tim uredima kad traži izvješća po pritužbama. Često je potrebno višekratno požurivanje radi dostave očitovanja pučkom pravobranitelju, unatoč zakonskom roku od 30 dana.

Pučki je pravobranitelj uočio nepravilno tumačenje odredbe članka 9. Zakona o naknadi, a u svezi članka 77. istog Zakona, tj. u slučajevima kad je jedan od nasljednika prvog nasljednog reda u zakonom propisanom roku podnio zahtjev za naknadu dok drugi takav zahtjev uopće nisu podnijeli pa je utvrđivano da taj dio naknade pripada državi.

Upravni je sud protumačio navedenu zakonsku odredbu i izrazio svoje mišljenje o načinu postupanja u takvim situacijama: ako neki nasljednik prvog nasljednog reda prijašnjeg vlasnika oduzetih nekretnina ne podnese zahtjev za vraćanje u vlasništvo tih nekretnina, nekretnine se vraćaju u vlasništvo nasljedniku, odnosno nasljednicima prvog nasljednog reda koji su takav zahtjev podnijeli. Stajalište Upravnog suda je da Zakon o naknadi nije donesen s ciljem prijenosa oduzete imovine u vlasništvo RH, nego radi ispravljanja ili barem ublažavanja nepravdi koje su vlasnicima imovine učinjene. Nadalje, Upravni sud smatra da treba uspostaviti stanje kakvo je glede imovine bilo prije njezinog oduzimanja i priznati pravo na toj imovini koje je imao njen prijašnji vlasnik. (Presude Upravnog suda, broj US-2878/1999 od 7. prosinca 2000., broj US-3300/1994-4 od 30 rujna 1998. i broj US-7998/1998-10 od 15. travnja 2000.) Državi se prepisuje sva imovina, samo u slučaju kada zahtjev za naknadu nije podnesen ili je pravomoćno odbijen, ako zakonom nije drukčije propisano (čl. 77. Zakona).

U ovom izvješću smatramo potrebnim za istaći jednu pritužbu koja se odnosi na upravni postupak deposediranja i utvrđivanja naknade nasljednicima prvog nasljednog reda u kojem se, pogrešno, interpretira da akt deposediranja znači ujedno i oduzimanje vlasništva. Aktom nacionalizacije oduzima se vlasništvo, a aktom deposediranja oduzima se posjed zemljišta. S tim u svezi također je pogrešno tumačen čl. 9. i 77. Zakona o naknadi osporavajući pravo na naknadu nasljednicima prvog nasljednog reda koji nisu podnijeli zahtjev za naknadu nacionaliziranog zemljišta njihovim prednicima.

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

nacionaliziraju i postaju društveno vlasništvo i građevinska zemljišta. Isto tako čl. 38. istog Zakona propisano je da nacionalizirano zemljište ostaje u posjedu ranijeg vlasnika sve dok ga se na osnovi rešenja ne preda u posjed općini ili drugom tijelu, radi izgradnje zgrade ili drugog objekta ili radi izvođenja drugih radova. Dakle, Zakonom o nacionalizaciji... oduzeto je vlasništvo, a rješenjem od deposediranju oduzet je posjed bivšem vlasniku.

Tužba još nije riješena.

Sljedeći primjer odnosi se na postupanje po zahtjevu za povrat konfiscirane imovine:

**(1) Opis slučaja** (P.P.-8-03-1626/07): Pučkom pravobranitelju pritužbom se obratio F.W. ističući da je povrijeđeno njegovo zakonsko pravo da mu se kao ovlašteniku naknade iza njegovih prednika po majci, pradjedu i prabaki, kojima su oduzete nekretnine u postupku konfiskacije u k.o. V. S. i k.o. B., odbija na ime naknade utvrditi naturalna restitucija, tj. vratiti poljoprivredno zemljište. Nadalje ističe, da upravno tijelo koje vodi prvostupanjski postupak već duže vrijeme odugovlači taj postupak pod izlikom da nema poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu koje je Programom raspolaganja predviđeno za povrat, a ostalo je predviđeno za koncesiju i druge namjene.

**Poduzete mjere:** U okviru svojih zakonskih ovlasti pučki pravobranitelj je u ispitnom postupku zatražio izvješće Gradskog poglavarstva Grada V., Gradonačelnice Grada V., Ureda državne uprave u V. županiji, Službe za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, graditeljstvo i imovinsko-pravne poslove V., te Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja.

**Ishod slučaja:** Od navedenih institucija pučki pravobranitelj je dobio povratne informacije iz kojih je utvrđeno da je, 11.4.2000.godine, doneseno prvostupanjsko rješenje kojim su pritužitelju utvrđene obveznice Republike Hrvatske. Međutim, na to rješenje nadležno državno odvjetništvo uložilo je žalbu pa je Ministarstvo pravosuđa kao drugostupanjsko tijelo poništilo prvostupanjsko rješenje i 2003. predmet vratilo na ponovni postupak. Također je utvrđeno da je prije donošenja Programa raspolaganja državnim poljoprivrednim zemljištem, rješenjem utvrđeno o zahtjevu pritužitelja, da mu se na ime naknade odrede obveznice Republike Hrvatske, pa je za pretpostaviti da površina poljoprivrednog zemljišta koju pritužitelj potražuje nije ni iskazana u ukupnoj površini oduzetog poljoprivrednog zemljišta na području grada V., što je pretpostavka da

mu se utvrdi naturalni povrat. Isto tako je utvrđeno da je u tijeku postupak na ime oduzetog građevinskog zemljišta u k.o. B. i k.o. V. S. utvrđena naknada u obveznicama RH, djelomičnim rješenjem od 3.7.2007. godine. Očekuju se izmjene i dopune Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države za područje grada V., kako bi se osigurale veće površine državnog poljoprivrednog zemljišta za povrat i na taj način riješio zahtjev pritužitelja F.W. (rođenog 1906. godine) za naturalnim oblikom naknade.

**Napomena:** Pučki pravobranitelj smatra da je za očekivati da općine i gradovi svakako žele osigurati što više financijskih sredstava u svome proračunu pa veće površine ostavljaju za dugoročni zakup i prodaju, dok za povrat ostavljaju manje površine, znatno lošije kvalitete. S takvim načinom planiranja zemljišta za povrat, ovlaštenici naknade su definitivno zakinuti i nezadovoljni, a upravna tijela koja provode postupke povrata nastoje im utvrditi naknadu u novcu ili u obveznicama Republike Hrvatske. Pučki pravobranitelj smatra neprihvatljivim što postupci povrata traju 10 i više godina, uvažavajuće sve poteškoće na koje se nailazi tijekom postupka.

### ***Pravo na pristup informacijama***

Građani se sve više obraćaju Uredu pučkog pravobranitelja zbog neprovođenja Zakona o pravu na pristup informacijama i traže posredovanje kod nadležnih tijela koja im ne odgovaraju na zahtjeve za informacijama. Zamijećeno je da se građani sve češće pozivaju na Zakon o pravu na pristup informacijama kako bi ostvarili, primjerice, uvid u stanje predmeta ili požurili rješavanje svojih upravnih ili sudskih postupaka za što postoje drugi zakoni. Najveći problem u ostvarivanju prava na pristup informacijama jest činjenica da se tijela javne vlasti oglašuju o zahtjeve građana za informacijom, čime krše njihovo zakonsko i ustavno pravo.

U nekim je slučajevima zabilježeno da upravni akt nije donesen u roku a u nekima nije uopće donesen, iako zahtjevu za pristup informacijama nije udovoljeno.

Zakon o pravu na pristup informacijama nema posebnih postupovnih odredaba, već upućuje na primjenu odredaba Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima. Time se osigurava sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i

tijela s javnim ovlastima.

Boljom edukacijom službenih osoba, izbjegli bi se nepotrebni sporovi koji dodatno opterećuju Upravni sud Republike Hrvatske.

**Opis slučaja:** Pritužitelj E.R., iz P., pritužio se da ne može ostvariti pravo na pristup informaciji, koju je zatražio od Upravnog odjel za prostorno uređenje Grada P. Navodi da je podnio zahtjev za izdavanje preslike građevinske dozvole novog kružnog toka, izgrađenog pored zgrade u kojoj se nalazi njegov poslovni prostor. Iz pritužbe i dostavljene dokumentacije, razvidno je da zbog građevinskih radova na izgradnji novog kružnog toka, pritužitelj ne može više obavljati registriranu djelatnost jer nema mogućnost pristupa s kolnika do objekta u kojem obavlja usluge i prodaju dijelova i ostalog materijala korisnicima usluga, te da zbog toga trpi materijalnu štetu.

**Poduzete mjere:** U ovom slučaju radilo se o zahtjevu za informacijom od javnog značaja jer se navedeni građevinski radovi financiraju sredstvima poreznih obveznika koji su ovlaštenici prava na informaciju. Pisanim putem upozorili smo nadležno tijelo i uputili ga na obveze iz Zakona o pravu na pristup informacijama.

**Ishod slučaja:** Na intervenciju pučkog pravobranitelja, nadležno tijelo dostavilo je naknadno pismeni odgovor pritužitelju u kojem objašnjava da *"nije moglo udovoljiti zahtjevu za izdavanje preslika građevne dozvole jer za rekonstrukciju raskrižja ista nije propisana Zakonom za građenje"* (ovdje se misli na Zakon o prostornom uređenju i gradnji, NN 76/07). Ovakvo postupanje nije u skladu sa Zakonom, jer, člankom 15. određena je obveza nadležnog tijela donijeti rješenje kojim se odbija zahtjev u slučajevima kada ono ne raspolaže traženom informacijom.

### ***Pritužbe na rad pravosuđa***

Tijekom 2009. godine bilo je u radu veći broj pritužbi iz ovog područja (334) nego prošle godine (299).



Osim pisanih pritužbi, građani su se obraćali pučkom pravobranitelju usmeno, putem telefona ili neposredno dolazeći u Ured tražeći pravni savjet ili pomoć uglavnom vezano uz rad sudova. U tim prigodama građanima se ukazivalo na ovlasti pučkog pravobranitelja te ih se poučavalo da, neposredno u odnosu na sudove, nema zakonskih ovlasti postupati.

Po svojoj strukturi, pritužbe na kojima se radilo u 2009. godini, najvećim su se dijelom odnosile na nezadovoljstvo ishodima sudskih sporova koje građani u svojim pritužbama subjektivno tumače i doživljavaju kao posljedicu korupcije u pravosuđu. U takvim pritužbama građani su tražili čak meritornu intervenciju pučkoga pravobranitelja.

Pritužbe na dugotrajnost postupaka u prvostupanjskom i drugostupanjskom odlučivanju nešto su manjeg opsega u odnosu na ranije godine, što se tumači zakonskom mogućnošću ostvarivanja prava na odluku u određenom roku kao i naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku pred nadležnim sudovima.

Kao i ranije, ukoliko su zaprimljene pritužbe sadržavale podatke potrebne za njihovo ispitivanje, pučki ih je pravobranitelj dostavljao Ministarstvu pravosuđa, kao najvišem tijelu nadležnom za obavljanje poslova pravosudne uprave, a Ministarstvo pravosuđa je povodom dostavljenih predstavki obavještavalo pučkog pravobranitelja o poduzimanju radnji radi ispitivanja predstavke.

Temeljem podataka, koje je pučkom pravobranitelju dostavila Uprava za organizacijsko kadrovske i inspeksijske poslove Ministarstva pravosuđa, proizlazi da je u 2009. godini u Odjelu za predstavke i pritužbe formirano 2093 nova predmeta povodom predstavki i pritužbi građana na rad pravosudnih tijela u Republici Hrvatskoj, kao i da se u odnosu na prethodne godine bilježi porast od cca 400 novoformiranih predmeta. Sektor pravosudne inspekcije navedene Uprave je osim redovitih nadzora u 2009. godini obavio i 8 nadzora u općinskim sudovima povodom predstavki i pritužbi građana.

U odnosu na upozorenja pučkog pravobranitelja isticana u prošlogodišnjem izvješću koje su se ticale zakonske regulative zaštite prava građana na suđenje u razumnom roku, primjećuje se da je Hrvatski sabor, izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, prihvatio iznesene stavove i prijedloge koje su išli za izmjenom odredaba čl. 28. Zakona o sudovima, kao i nadopunom čl. 106. stavcima 3. i 4. cit. Zakona.

Podaci Vrhovnog suda Republike Hrvatske o predmetima po zahtjevima za suđenje u razumnom roku u građanskim stvarima za sve općinske i županijske sudove, za Visoki trgovački sud te Vrhovni sud RH (svi Gzp,Uzp i Pzp), govore da je u 2009. godinu preneseno 4218 neriješenih predmeta iz 2008. godine, u 2009. godini primljeno novih 7153 predmeta, sa 9621 stranaka u predmetima. Od riješenih zahtjeva 1354 je odbačeno, 509 odbijeno, dok je 4597 bilo osnovano, te je zbog utvrđenih povreda isplaćen iznos od ukupno 46.050.598,00 kn, dok je ostalo neriješenih 4911 predmeta.

Iz podataka Ustavnog suda RH za 2009. godinu, proizlazi da je u povodu ustavnih tužbi zbog nerazumno dugog trajanja postupka na Vrhovnom sudu RH primljeno 180, a riješeno 148 tužbi, time da je usvojeno 105 tužbi i određen ukupni iznos naknade od 2.094.000,00 kn. U postupcima u povodu ustavnih tužbe protiv rješenja Vrhovnog suda RH kojima je riješeno o žalbi u postupku za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku primljeno je 216, a riješeno je 297 (uključujući prenesene predmete iz prethodnih godina) od kojih je usvojeno 70 ustavnih tužbi.

Iz podataka koji se tiču predmeta po zahtjevima za suđenje u razumnom roku u kaznenim stvarima za sve općinske, županijske sudove te Vrhovni sud RH, proizlazi da je u 2009. godini primljeno 166 predmeta sa 187 stranaka, od čega su odbačena 32 zahtjeva, odbijena 92, a 35 je osnovano, te je zbog utvrđenih povreda isplaćen iznos od ukupno 269.400,00 kn, dok je ostalo neriješenih 47 predmeta.

Dakle, temeljem ovih podataka razvidno je da su povrede prava na suđenje u razumnom roku pretežite u građanskim stvarima zbog duljine trajanja parničnih postupaka, te da su za njih izdvojena ogromna sredstva.

Razmatrajući pritužbe građana iz tog područja uočeno je da zbog sprostosti sudova u odlučivanju građani često ostvaruju naknadu na teret državnog proračuna zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku iako u parnicama njihovi tužbeni zahtjevi nisu uvijek pravno utemeljeni na pozitivnim zakonskim propisima.

Stoga pučki pravobranitelj ocjenjuje da su usvojene izmjene i dopune Zakona o sudovima bile nužne za učinkovitije praćenje urednosti obavljanja poslova sudske uprave.

Unutar pritužbi koje se odnose na pravosuđe pučki pravobranitelj je u izvješću obuhvatio i pritužbe građana na pravosudna tijela kao i ostale sudionike u sudskim postupcima. Takve

pritužbe su malobrojnije od pritužbi na rad sudova. Tako je ove godine zabilježeno svega 8 pritužbi na rad državnog odvjetništva, 1 pritužba na rad javnog bilježnika i 5 na rad odvjetnika.

U svim odgovorima podnositeljima pritužbi pučki je pravobranitelj osim obavijesti o neovlaštenosti za postupanje uputio pritužitelje na nadležna tijela za ispitivanje pritužbi (i to: za pritužbe na državno odvjetništvo - neposredno nadređenom državnom odvjetništvu odnosno Glavnom državnom odvjetniku, za pritužbu na postupanje javnog bilježnika - Ministarstvu pravosuđa – Upravi za organizacijsko-kadrovske i inspekcijske poslove pravosuđa, Sektoru za organizacijske propise, javnobilježničku i odvjetničku službu, Odjel za javnobilježničku i odvjetničku službu i Javnobilježničkoj komori, a pritužbe na rad odvjetnika - Hrvatskoj odvjetničkoj komori).

Pritužbe na rad državnog odvjetništva odnosile su se na odluke o poduzimanju ili nepoduzimanju kaznenog progona, na odugovlačenje poduzimanja kaznenog progona, kao i neprihvatanja prijedloga za zaključenje nagodbi u ime Republike Hrvatske prije utuženja.

Pritužba na javnog bilježnika odnosila se na njegovo miješanje u tijek parničnog postupka.

Tijekom 2009. godine pučki je pravobranitelj zaprimio 5 pritužbi na rad Hrvatske odvjetničke komore (u daljnjem tekstu: Komora) i odvjetnika. Po Ustavu Republike Hrvatske, odvjetništvo je samostalna i neovisna služba koja svakome sukladno zakonu osigurava pravnu pomoć. Samostalnost i neovisnost ostvaruje se i ustrojstvom u Komoru, zakonom utemeljenu samostalnu i neovisnu organizaciju koja donosi statut i druge opće akte, odlučuje o stjecanju i prestanku prava na obavljanje odvjetništva i dr.

U malobrojnim predmetima u kojima je pučki pravobranitelj komunicirao sa Komorom, zamjetno je odugovlačenje sa dostavljanjem odgovora (očitovanja), unatoč zakonskom roku od 30 dana za njegovu dostavu, kako to tijelima s javnim ovlastima određuje Zakon o pučkom pravobranitelju. Nakon višekratnih požurnica, tražena su očitovanja dostavljena.

Ovlasti Ministarstva pravosuđa (Sektora za organizacijske propise, javnobilježničku i odvjetničku službu) u nadzoru zakonitosti rada Komore prema Zakonu o odvjetništvu (NN br. 9/94 do 75/09; u nastavku: ZO) ograničene su i svode se na praćenje i proučavanje rada odvjetništva pri čemu ono može, vodeći računa o samostalnosti i neovisnosti, od Komore tražiti

izvješća. Komora ih je dužna dostaviti u roku od 30 dana ili obrazložiti zašto to neće učiniti. No, otvoreno je pitanje može li u slučaju utvrđenja nezakonitosti ili nepravilnosti Ministarstvo poduzimati mjere za njihovo otklanjanja prema drugim propisima, s obzirom na ustavni položaj odvjetništva.

Radi uspostave ravnoteže između privatnog-strukovnog i javnog interesa u postupku donošenja Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika sudjeluje ministar pravosuđa. Tarifu donosi Komora uz njegovu suglasnost, pri čemu ministar treba zatražiti prethodno mišljenje Gospodarsko-socijalnog vijeća. U slučaju da ministar ne da suglasnost, Komora je dužna uskladiti Tarifu s preporukama i primjedbama u daljnjem roku od dva mjeseca. U suprotnom ministar donosi privremenu Tarifu i tako djeluje kao kontrolni, regulatorni mehanizam.

Također, sukladno ZO-u, Komora na vlastiti poticaj i inicijativu obavještava Hrvatski sabor i predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave o stanju i problemima u odvjetništvu, o mjerama koje bi trebalo poduzeti radi unapređenja odvjetništva i radi zaštite sloboda i prava građana i pravnih osoba.

Pritužbe građana odnosile su se na probleme s naplatom štete od odvjetnika koji nisu podmirivali obvezno osiguranje od odgovornosti, na pravilnost obračuna honorara, nedobivanje informacija o disciplinskom postupku protiv odvjetnika pokrenutog po njihovoj inicijativi, diskriminaciju prilikom upisa u imenik odvjetnika (ovo će pitanje biti obrađeno u posebnom izvješću Hrvatskom saboru, o provođenju Zakona o suzbijanju diskriminacije), prekoračenje rokova za donošenje odluka u postupcima pred tijelima Komore te nepostupanje po odlukama viših tijela i ignoriranje ustavnosudske prakse.

**Opis slučaja (P.P.-1510/08):** M. M. je zbog prometne nezgode opunomoćio odvjetnika V. V. iz Splita za zastupanje u parnici radi naknade štete. Punomoć je otkazana, pritužitelj je izgubio spor i mora platiti parnične troškove u znatnom iznosu, za što krivi odvjetnika. Zbog nesavjesnog ga je zastupanja 2006. godine prijavio Komori koja je pokrenula disciplinski postupak. Od Komore je zatražio i naknadu štete ali je odbijen. Pritužitelj se požalio i da protekle dvije godine nema podataka o disciplinskom postupku, niti mu je ikada odgovoreno na zahtjev za osiguranjem

besplatne prave pomoći.

**Poduzete mjere:** Na traženje pučkog pravobranitelja Komora je dostavila očitovanje u kojem se navodi da je odvjetnik presudom Disciplinskog suda od 27. studenoga 2007. kažnjen gubitkom prava na obavljanje odvjetništva u trajanju od 6 mjeseci bezuvjetno (nije vidljivo zbog kojeg djela) kao i da nije bio osiguran pri HOK d.d. osiguravajućoj kući (prema podacima na Internetu trgovačko društvo je osnovala Komora 2001. da bi ga prodala 2007. godine) te se stoga pritužitelj može obratiti sudu za naknadu štete. Također, uvidom u urudžbene knjige, navodi se u očitovanju, nije utvrđeno zaprimanje pritužiteljeva zahtjeva za pružanjem besplatne pravne pomoći.

Iako se sukladno čl. 139. Statuta Hrvatske odvjetničke komore (N.N. br. 74/09) tek pravomoćna presuda dostavlja prijavitelju (a u konkretnom slučaju u trenutku pisanja izvješća još nemamo podatak da je disciplinski postupak protiv odvjetnika V. V. pravomoćno okončan pa stoga ni je li presuda otpravljen pritužitelju), ustavno je pravo svakoga da šalje predstavke i pritužbe, te daje prijedloge državnim i drugim javnim tijelima a posljedično i da na njih od tih tijela dobije odgovore. Navedeno nedvojbeno obvezuje i Komoru.

Drugi problem na koji je pritužitelj M. M. ukazao vezan je uz mogućnost naknade štete nastale zbog profesionalne pogreške odvjetnika.

Osiguranje od odgovornosti za štetu koju bi odvjetnik mogao počinuti trećima u obavljanju odvjetništva, zakonska je obveza svakog odvjetnika (i uvjet za upis u Imenik odvjetnika), njezina povreda predstavlja težu povredu odvjetničke dužnosti. Uvedeno je Zakonom o odvjetništvu 1994. godine (čl. 44), a regulirano je i Zakonom o obveznim odnosima i općim uvjetima osiguranja (iz 1994. godine). Ustavni sud Republike Hrvatske je u rješenju br:U-I-1080/2002, od 12. ožujka 2008. ustvrdio kako navedena zakonska odredba predstavlja jamstvo strankama da će uspješno naplatiti štetu koju su pretrpjeli zbog eventualno nesavjesnog rada odvjetnika a što pridonosi jačanju pravnog poretka Republike Hrvatske.

**Ishod postupka:** U konkretnom slučaju pritužitelj se ne može namiriti iz osigurnine jer odvjetnik nije imao osiguranje u kritičnom razdoblju, pa mu ostaje namirenje sudskim putem. Međutim, razumljivo je njegovo očekivanje da mu štetu namiri Komora. Komora je profesionalno udruženje čiji temeljni cilj nije promicanje privatnih interesa svojih članova (koji u

nju niti ne stupaju dobrovoljno) već nadzor nad njima pa stoga ima i mehanizme nadzora. Ona vodi javne knjige (imenike, upisnike i druge evidencije sukladno propisima) a izvaci iz knjiga te potvrde izdane na temelju podataka iz tih evidencija javne su isprave. Osnovna funkcija svih javnih registara je ostvarivanje sigurnosti u pravnom prometu, odnosno zaštita trećih osoba koje su se pouzdale u podatke sadržane u njima, odnosno podatke koji iz njih proizlaze. Predmnjeva se da svaki odvjetnik upisan u Imenik ispunjava svoje zakonske obveze pa tako i da ima valjano osiguranje iz kojeg će se u slučaju nastupanja osiguranog slučaja moći namiriti šteta. Slijedom navedenog, tzv. "poštenu" treći, klijenti odvjetnika ne bi smjeli trpjeti štetu u slučajevima kada odvjetnici ne podmiruju svoje obveze, pa smo pozvali Komoru da nas obavijesti hoće li možda ona obeštiti pritužitelja, no odgovor još nismo zaprimili.

Problem kontrole ispunjavanja zakonske obveze obveznog osiguranja zakonodavac je pokušao riješiti izričitom odredbom čije je primjena krenula 1. siječnja 2009. i po kojoj Komora može pozvati odvjetnika, zajednički odvjetnički ured ili odvjetničko društvo na dostavu dokaza o osiguranju u roku 15 dana. U slučaju nepostupanja po pozivu Komora zabranjuje rad imenovanim do trenutka dostave dokaza o ispunjenju ove obveze.

Čini se da provedba navedene odredbe nailazi na teškoće, bar tako proizlazi sa sastanka u Komori održanog između predstavnika Komore i Ureda pučkog pravobranitelja u rujnu 2009. godine, a povodom ranije iznesenih problema. Izgleda kako neki odvjetnici olako shvaćaju svoju obvezu i ne odazivaju se na pozive Komore, koja potom podatke pokušava dobiti od osiguravajućih društava. No redom biva odbijana, a kao razlog navode se odredbe Zakona o zaštiti osobnih podataka. Obzirom na sve navedeno, mišljenja smo kako bi Komora trebala preuzeti osiguranje od odgovornosti svih odvjetnika u Republici Hrvatskoj sukladno čl. 44. st. 5. ZO. U tom slučaju ona bi vodila brigu o sklapanju osiguranja a odvjetnici bi bili dužni Komori plaćati naknadu. Na ovaj bi se način efikasnije moglo kontrolirati uplate naknada pa samim time i lakše i brže sankcionirati neposlušne odvjetnike pa posljedično od njih štiti i građane. Problem obeštećenja građana za razdoblja nepokrivena osiguranjem mogao bi se riješiti i osnivanjem neke vrste garancijskog fonda.

## DIO ČETVRTI

### MEĐUNARODNA SURADNJA

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

Međunarodni koordinacijski odbor za nacionalne institucije je, u lipnju 2008. godine, dodijelio pučkom pravobranitelju akreditaciju nacionalne institucije sa statusom "A", čime je omogućeno intenziviranje međunarodne suradnje i sudjelovanje na najvišim forumima UN-a za ljudska prava.

Na Godišnjoj skupštini Međunarodnog koordinacijskog odbora za zaštitu i promicanje ljudskih prava, održanoj od 23. do 27. ožujka 2009. u Ženevi, pučki pravobranitelj je izabran u najuže vodstvo ove asocijacije, osnovane pod okriljem Ureda Visoke povjerenice UN-a za ljudska prava.

Od nacionalnih institucija, kao strateških partnera Visoke povjerenice UN-a za ljudska prava, očekuje se briga za provođenje u život svih dokumenata iz oblasti ljudskih prava koje je usvojila zemlja članica Ujedinjenih naroda. Tako su iskustva u provođenju na državnoj razini Deklaracije o ulozi nacionalnih institucija u pravosudnoj upravi (koju je Međunarodni koordinacijski odbor za nacionalne institucije usvojio u listopadu 2008.g. na konferenciji u Nairobiju), bila na dnevnom redu Skupštine. Deklaracija naglašava jačanje uloge nacionalnih institucija i veću suradnju s pravosudnom upravom, policijom i kazнено-popravnim i zatvorskim sustavima. Podsjećajući države članice UN-a na obvezu određivanja tzv. Nacionalnog preventivnog mehanizma za provođenje Fakultativnog protokola uz Konvenciju protiv torture istaknuto je da bi nacionalne institucije koje se već bave monitoriranjem stanja u zatvorima mogle odigrati ključnu ulogu u tomu. Hrvatska još uvijek nije odredila takvo tijelo iako je rok odavno istekao. Tijekom 2009.g. vođeni su razgovori u Ministarstvu pravosuđa da se ta uloga i formalno dodijeli instituciji pučkog pravobranitelja koja već godinama nadzire stanje u zatvorima i o nalazima redovito izvještava nadležne institucije i javnost.

Nacionalne institucije dužne su podnositi neovisna izvješća tijelima pojedinih konvencija o ljudskim pravima pa je tako po prvi puta pučki pravobranitelj sudjelovao na izvještajnoj sjednici Odbora za eliminaciju rasne diskriminacije u Ženevi prigodom rasprave o provođenju Konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije u Hrvatskoj. Prijedlozi pučkog pravobranitelja uvršteni su Zaključna razmatranja i preporuke Odbora.

Pored pojedinačnog izvještavanja o provođenju konvencija najvažnija uloga nacionalnih institucija na međunarodnom planu odnosi se na njihovo aktivno učešće u procesu tzv. Periodične univerzalne revizije (tzv. "UPR") provođenja temeljnih dokumenata iz oblasti ljudskih prava koje je prihvatila država članica UN-a. Radi se o novom mehanizmu Vijeća za ljudska prava UN-a kojim se svih 192 države članice UN-a jednom u četiri godine podvrgavaju pregledu stanja ljudskih prava u svojoj zemlji. Ovo je prigoda da države pokažu što su sve poduzele da unaprijede stanje ljudskih prava i u kojoj mjeri ispunjavaju preuzete obveze iz međunarodnih ugovora. Istodobno ovaj mehanizam pruža mogućnost neovisnim nacionalnim institucijama za zaštitu i promicanje ljudskih prava i organizacijama civilnoga društva da se neposredno uključe u ovaj proces jer obvezuje države članice na provođenje širokih konzultacija pri izradi izvješća. Najveću odgovornost, dakako, imaju tijela vlasti zemalja članica UN-a koje podnose izvješća dok ostali dionici igraju važnu korektivnu ulogu u odnosu na istinitost i objektivnost državnih izvješća.

Hrvatska dolazi na red 29. studenog 2010. godine i pučki pravobranitelj je (kao nacionalna neovisna institucija za zaštitu i promicanje ljudskih prava sa statusom A) pozvan da do 19. travnja 2010. podnese posebno (neovisno od državnog), izvješće o provođenju svih konvencija o ljudskim pravima koje je Hrvatska potpisala.

#### Regionalni sastanak o UPR (Bruxelles, 22. i 23. listopada 2009.)

U organizaciji Ureda Visoke povjerenice za ljudska prava, Regionalnog Ureda za Europu, u Bruxellesu je 22. i 23. listopada 2009. održan sastanak za koordinateure izvješća zemalja članica UN-a koje dolaze na red tijekom 2010. godine za redovitu periodičnu reviziju provođenja konvencija o ljudskim pravima. Cilj susreta bio je okupiti nacionalne koordinateure za izvješća (predstavnik državnih tijela i nacionalnih institucija) kako bi se zemlje koje će uskoro doći na



reviziju bolje upoznale s procedurom, dobile upute kako što bolje organizirati pripremu državnog izvješća koje, zajedno sa sažetkom komentara neovisnih institucija, sačinjava podlogu za reviziju te prikazati ulogu radnih tijela koja se izabiru za svako zasjedanje UPR kao i tijek plenarne rasprave na Vijeću za ljudska prava na kojem se usvaja konačno izvješće. Tijekom dvodnevnog interaktivnog rada sudionici su imali mogućnost upoznati se sa značenjem ovog instrumenta, o pripremama, modalitetima i samim tijekom procesa revizije, o razinama uključenosti pojedinih dionika u ovom procesu te učiti iz iskustva zemalja koje su uspješno položile ovaj ispit (Švicarska i UK).

Republika Hrvatska potpisala je i ratificirala 7 (od ukupno 9) temeljnih međunarodnih ugovora UN-a na području zaštite ljudskih prava: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kazni, Konvenciju o pravima djeteta i Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava osoba s invaliditetom. Međunarodnu konvenciju o zaštiti svih osoba od prisilnih / nedobrovoljnih nestanaka Republika Hrvatska je potpisala ali nije ratificirala, a Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji Republika Hrvatska još nije potpisala ni ratificirala.

#### Sudjelovanje na međunarodnim seminarima

U sklopu zajedničkog projekta Europske unije i Vijeća Europe pod nazivom "Peer to Peer Project", čiji cilj je uspostava aktivne mreže neovisnih, izvansudskih institucija za zaštitu ljudskih prava, djelatnici Ureda sudjelovali su na više specijaliziranih radionica:

"Uloga nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava u slučajevima neizvršavanja presuda domaćih sudova" (Padova, 24.-26. ožujka 2009.)

Tema radionice odnosila se na neizvršavanje presuda domaćih sudova od strane tijela državne vlasti (tijela državne uprave, i tijela s javnim ovlastima) koje čine ne samo povredu domaćeg zakonodavstva i zakonskih načela, već također i povredu članka 6. Europske konvencije o ljudskim pravima (pravo na pravično suđenje).

Europski sud za ljudska prava uočio je da postoji veliki broj presuda koje se odnose na neizvršavanje presuda domaćih sudova u nekoliko država članica Vijeća Europe. Na radionici su, stoga, razmatrane konkretne presude Europskog suda za ljudska prava kao i prva pilot odluka ovog suda protiv jedne države u svezi neizvršavanja ili odlaganja izvršenja pravomoćne presude domaćeg suda. Zbog preopterećenosti Europskog suda za ljudska prava ovakvim predmetima, Vijeće Europe želi teret Europskog suda za ljudska prava prebaciti na ombudsmane, odnosno nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, žele da ove institucije ojačaju svoje nadležnosti i utjecaj na način da svojim preporukama djeluju na tijela državne vlasti tako da se ista pokoravaju presudama domaćih sudova. Na taj bi se način predmeti zadržavali unutar domaće jurisdikcije te bi se u budućnosti smanjio pritisak na Europski sud za ljudska prava. Ukoliko bi takav predmet u kojem je institucija ombudsmana intervenirala i stigao pred Europski sud za ljudska prava, tada bi prilikom donošenja svoje odluke Sud uzeo u obzir i poduzete radnje od strane ombudsmana kao neovisnog tijela države protiv koje je zatražena zaštita.

"Zaštita i promicanje ljudskih prava starijih osoba" (Budimpešta, 15.-16. rujna 2009.)

Radionica je obuhvatila sljedeće teme: Pravo starijih osoba da ostanu punopravni članovi društva što je duže moguće, Pravo na odgovarajuće resurse i na informacije, Pravo starijih osoba da slobodno izaberu svoj način života i da vode nezavisan život u svojoj uobičajenoj životnoj sredini toliko dugo koliko to oni žele i koliko je to moguće, Prava starijih osoba koje žive u ustanovama.

Poseban naglasak stavljen je na provedbu članka 23. Revidirane Europske socijalne povelje (Pravo starijih osoba na socijalnu zaštitu), s osvrtom na norme sadržane u Europskoj konvenciji o sprječavanju mučenja i u UN-ovoj Konvenciji protiv mučenja u kontekstu prava starijih osoba.

Treći godišnji sastanak kontakt osoba (Budimpešta, 18.-19. studenoga 2009.)

Na sastanku su sumirane aktivnosti i izdvojene lekcije naučene tijekom provedbe ovog projekta. Težište projektnih aktivnosti bilo je na održavanju specijaliziranih radionica namijenjenih stručnjacima koji rade na pritužbama građana u zemljama članicama Vijeća Europe.

Poseban naglasak stavljen je na jačanje preventivne uloge nacionalnih institucija za ljudska prava.

U protekle dvije godine provedbe projekta organizirano je ukupno 10 tematskih radionica i dva sastanka kontakt osoba nadležnih za provedbu Projekta. Pokrenut je bilten sa skraćenim informacijama iz rada Europskog suda za ljudska prava i relevantnih foruma Vijeća Europe.

Pripremljen je i izdan Zbornik analiza godišnjih izvješća nacionalnih tijela nadležnih za ljudska prava zemalja sudionica Projekta za 2006. i 2007. godinu. U raspravi je istaknuta tema neovisnosti nacionalne institucije za ljudska prava u kontekstu obveze podnošenja izvješća parlamentu. Zaključeno je da prihvaćanje izvješća na neki način predstavlja atak na neovisnost te da bi bilo korisno uspostaviti mehanizam izvješćivanja gdje bi se glasovalo o reakcijama na izvješće i preporukama za ispravljanje uočenih nepravilnosti, a ne o samom izvješću.

#### Equinet - Seminari o suzbijanju diskriminacije

Djelatnice Ureda koje rade na predmetima diskriminacije sudjelovale su na seminaru pod nazivom "Pristup pravima", koji je organizirala Europska mreža tijela za suzbijanje diskriminacije – EQUINET- (čiji je Ured punopravni član) u Dublinu 28. i 29. travnja 2009. Seminar je organiziran s ciljem razmjene iskustava u području osvješćivanja šire društvene zajednice o postojećim pravima, iznalaženja učinkovitih načina komunikacije s posebno osjetljivim skupinama (osobe s invaliditetom, Romi, primjerice) te osmišljavanja strategija učinkovite suradnje s drugim dionicima u sustavu suzbijanja diskriminacije. Niska razina osviještenosti i znanja o vlastitim pravima građana predstavlja glavnu prepreku njihovu ostvarenju i uzrok je malog broja pritužbi, ali i sudskih tužbi koji se odnose na diskriminaciju. Kako bi se navedeno stanje promijenilo potrebno je usmjeriti napore na podizanje javne svijest o pravu na jednakost ali i o instrumentima zaštite koji stoje na raspolaganju pojedincima, odnosno potencijalnim žrtvama diskriminacije.

Zamjenik pučkog pravobranitelja sudjelovao je na 7. seminaru pravobraniteljskih institucija zemalja članica EU i kandidatkinja za članstvo, održanom u organizaciji Europskog ombudsmana, od 5. do 7. travnja 2009., na Cipru. U središtu pozornosti bila je tema "Migracije i utjecaj na rad ombudsmana". Prema iznesenim podacima u EU živi 23 milijuna legalnih i 9

milijuna ilegalnih imigranata. Njihova je dob puno mlađa od prosjeka zemalja EU a stupanj obrazovanja sve viši. U razvijenim zemljama EU velik dio novih radnih mjesta popunjen je migrantima. Pravobraniteljske institucije imaju obvezu pružati pomoć kako legalnim tako i ilegalnim imigrantima sukladno brojnim direktivama EU koje pokrivaju ovo područje.

Kao i ranijih godina Pučkog pravobranitelja posjetile su brojne delegacije relevantnih međunarodnih institucija i predstavnici diplomatskih misija u Hrvatskoj zanimajući se za stanje ljudskih prava. Voditelj OESS-ova Ureda u Hrvatskoj, veleposlanik Jorge Fuentes Monzonis-Vilallonga, prigodom oproštajnog posjeta pučkom pravobranitelju (28. travnja 2009.), izrazio je zadovoljstvo što ova institucija sve više materijalno i kadrovski jača, preuzimajući sve veće ovlasti u području zaštite i promicanja ljudskih prava kao što je to slučaj u razvijenim zapadnim zemljama.

Predsjedavajući Europske grupe nacionalnih institucija dr. Maurice Manning, predsjednik Irske komisije za ljudska prava, posjetio je 24. rujna 2009. Ured i tom prigodom razmijenio iskustva u radu s Pučkim pravobraniteljem. Posebno je bilo riječi o obvezama koje proistječu iz akreditacije kao nacionalne institucije te aktivnostima i planovima rada Europske grupe unutar sustava nacionalnih institucija UN-a u idućem trogodišnjem razdoblju.

## **DIO PETI**

### **OCJENE I PRIJEDLOZI**

I dok prvi dio izvješća sadrži podatke i primjere kao i ocjene stanja i postupanja upravnih tijela u rješavanju upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, a koje se temelje na pisanim prijavama i pritužbama građana po kojima je pučki pravobranitelj postupao, ovaj dio izvješća ukazuje i upozorava na pojave i odnose te njihove uzroke tj. na probleme i nedostatke u sustavu i na društveni kontekst koji bitno određuje pa i ograničava položaj, sposobnost i mogućnost upravnih i drugih javno-pravnih tijela da osiguravaju i štite u punoj mjeri ostvarivanje ustavnih i zakonskih prava i sloboda građana.

Taj dio izvješća, koji uz ocjene i kritike stanja u sustavu sadrži i određene prijedloge, preporuke i upozorenja, otvorio je u posljednje dvije godine neočekivano raspravu i prijedpore o ovlasti pučkog pravobranitelja da iznosi takve opće ocjene i kritike. Neočekivano stoga što Hrvatski sabor, bar od 2004. godine, nikada nije osporavao takve ovlasti pučkog pravobranitelja i redovno je prihvaćao izvješća o radu koja su sadržavala ocjene i kritike stanja u sustavima uprave i pravosuđa. Neočekivano i zato što je, za razliku od prethodnih godina kada je izvješće prihvaćano, 2008. godine izvješće samo primljeno na znanje iako su svi saborski odbori u prethodnoj raspravi izvješće prihvatili i predložili da ga prihvati i Hrvatski sabor. Zaključak Hrvatskog sabora o primanju na znanje nije sadržavao obrazloženje o odstupanju od dotadašnjih stajališta i prakse. Razlozi se nisu mogli iščitati niti iz saborske rasprave.

2009. godine, povodom rasprave o izvješću za 2008. godinu, dva su saborska odbora osporila i neke ocjene iz izvješća ali i nadležnost pučkog pravobranitelja da iznosi takve ocjene, prije svega u odnosu na pravosuđe ali i na državnu upravu. Ti su odbori (za razliku od većine odbora koji su izvješće prihvatili) izvješće samo primili na znanje a to je većinom glasova učinio i Hrvatski sabor, bez posebnog obrazloženja zaključka o primanju na znanje.

Promjena odnosa saborske većine (očekivano) je privukla pažnju javnosti i domaćih i međunarodnih organizacija i tijela koja prate stanje i mehanizme zaštite ljudskih prava u

Republici Hrvatskoj. Izražena je zabrinutost da se radi o pritisku na neovisnu instituciju kako bi pučki pravobranitelj odustao od iznošenja kritičkih ocjena o uzrocima i širem društvenom okviru koji otežava bolje ostvarivanje i zaštitu prava građana pa i dovodi do kršenja prava građana od strane državnih tijela. Ocjena je da sve to slabi položaj i mogućnosti pučkog pravobranitelja koji, bez potpore Hrvatskog sabora čiji je opunomoćenik, ne može učinkovito utjecati na potrebne promjene postupanja i prakse državnih tijela.

Pučki pravobranitelj je i prema izričitoj odredbi Zakona o pučkom pravobranitelju neovisan i nitko mu ne može davati upute za njegov rad. Naravno da pučki pravobranitelj uzima u obzir i uvažava stajališta zastupnika i saborskih radnih tijela kao i kritike i neslaganja s načinom rada i nekim ocjenama i prijedlozima sadržanim u godišnjim izvješćima. Međutim, budući da zakon obvezuje pučkog pravobranitelja da izvješćuje i upozorava Hrvatski sabor na pojave kršenja ljudskih prava to svakako uključuje i ukazivanje na uzroke kao i prijedloge i preporuke za njihovo uklanjanje.

Stoga i ovogodišnje izvješće sadrži odgovarajuće ocjene, prijedloge i preporuke u skladu s ustavnim određenjem institucije i njezinim djelokrugom utvrđenim Zakonom o pučkom pravobranitelju.

Pritom treba spomenuti i to da su osporene ocjene o potrebi depolitizacije državne uprave, jačanja sudske uprave i osnaživanja uloge Vrhovnog suda i predsjednika Vrhovnog suda u imenovanju predsjednika sudova kao i o radu Državnog sudbenog vijeća kasnije postale ne samo dio službene retorike i politike nego i predmet zakonskih a moguće i ustavnih promjena.

### ***Uprava i građani***

U 2009. godini zaprimljeno je u Uredu 1655 novih pismenih pritužbi što odgovara višegodišnjem prosjeku. Povećan broj pritužbi zabilježen je u godinama u kojima je pučki pravobranitelj prema posebno financiranom projektu u suradnji s Misijom OESSa u Republici Hrvatskoj održavao uredovne dane na terenu.

Broj pritužbi na rad pravosudnih tijela neznatno je povećan (čini cca 20% svih pritužbi) a

broj pritužbi na upravna tijela i tijela s javnim ovlastima povećan je u odnosu na prethodnu godinu za oko stotinu.

Istodobno valja reći, a to je vidljivo iz prikazane statistike, da je smanjen broj pritužbi koje smo ocijenili osnovanima. To govori i o ukupno poboljšanoj ažurnosti ali i o boljoj komunikaciji upravnih tijela s građanima, djelomično zahvaljujući i stalnom inzistiranju pučkog pravobranitelja na zakonskoj obvezi da su dužna, u slučaju da ne mogu donijeti upravni akt u zakonskim rokovima, o tome i o razlozima obavijestiti stranku. Iako novi Zakon o općem upravnom postupku ne sadrži takvu izričitu odredbu treba očekivati da će upravna tijela nastaviti i unaprijediti takvu praksu.

Prema očekivanju, nastavljen je trend apsolutnog i relativnog smanjenja broja pritužbi vezanih uz upravne postupke u predmetima nastalim kao posljedica ratnih zbivanja i raspada bivše države. Svega 4 pritužbe zaprimljene su u vezi s pravima izbjeglica i prognanika, 7 pritužbi u vezi s povratom privremeno zauzete imovine, smanjen je broj pritužbi zbog prava na obnovu (84) i prava na stambeno zbrinjavanje (28) kao i broj odgovarajućih pritužbi u mirovinsko-invalidskoj oblasti i kod statusnih prava.

Procjenjuje se da ukupan broj takvih pritužbi iznosi manje od 25% svih novih pritužbi dok je još 2007. godine njihov udio bio veći od 50%.

Ipak valja naglasiti da se navedeni podaci odnose samo na nove pritužbe zaprimljene 2009. godine te da je broj takvih pritužbi po kojima je pučki pravobranitelj u toj godini postupao veći budući da, a što je vidljivo iz izvješća, nažalost ne mali broj postupaka u oblasti obnove, povrata imovine, stambenog zbrinjavanja i mirovinskog osiguranja (prema međudržavnim ugovorima) traje godinama.

Unatoč pozitivnim pomacima dugotrajnost upravnog rješavanja i nepoštivanje zakonskih rokova i dalje je za građane velik problem i kod imovinsko-pravnih poslova (osobito denacionalizacije), a djelomično i u oblasti građenja. Velik broj drugostupanjskih postupaka ne rješava se u zakonskim rokovima a mnogi postupci u gotovo svim oblastima nerazumno i nedopustivo dugo traju i zbog neučinkovitosti postupka u slučaju "šutnje administracije" i zbog višekratnog poništavanja i vraćanja na ponovni postupak i u onim slučajevima kad je meritorno rješavanje ne samo opravdano nego i zakonom predviđeno kao pravilo.

Kao razloge za neažurnost i nemogućnost poštivanja zakonskih rokova ministarstva i druga upravna tijela navode složenost postupaka, nedostatke u propisima ali i kadrovske pa i materijalne deficite. Iako navedeni razlozi mogu biti opravdanje za pojedina upravna tijela ili službe oni ne mogu biti isprika za državu čija je obveza i odgovornost da osigura uvjete kako bi se upravne stvari rješavale u primjerenim odnosno razumnim rokovima.

U tom smislu potrebno je ponovno podsjetiti na neke od preporuka koje je u svojim izvješćima pučki pravobranitelj već iznio:

1. Potrebno je propisati, standardizirati i kontrolirati postupak i rokove u kojima su ovlaštene službenici nakon zaprimanja zahtjeva dužni poduzimati radnje kako bi se utvrdila i postigla urednost zahtjeva u što kraćem roku (nisu rijetki slučajevi da se stranke pozivaju na dopune zahtjeva ili da se njihovi zahtjevi odbacuju zbog nepotpunosti nakon nekoliko mjeseci pa i godina). To je važno kako zbog brzine postupanja tako i zbog utvrđivanja redoslijeda rješavanja koji treba biti objektivan i provjerljiv i treba spriječiti arbitrarno i pristrano (koruptivno) postupanje.

2. U svim fazama postupka, posebno kad se radi o prekoračenju rokova, treba građanima (strankama) omogućiti komunikaciju i obavijesti o stanju postupka (prema kodeksu za postupanje europskih službenika, uz potvrdu o primitku zahtjeva potrebno je stranke obavijestiti o imenu i tel. broju odgovornog službenika.).

3. Osposobiti upravna tijela i službe za meritorno rješavanje po žalbama kako bi se izbjeglo neopravdano, katkada i višekratno vraćanje predmeta na ponovni postupak.

4. Nadzirati primjenu načela dobre i građanima prijateljske uprave – načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa i načelo pomoći (neukoj) stranci – u upravnom postupanju.

I ovom prilikom treba naglasiti da nije realno očekivati da će novodoneseni zakoni o općem upravnom postupku (stupio na snagu 1. siječnja 2010. – s tim da će se postupci započeti



do stupanja na snagu nastaviti i dovršiti pre,

ma odredbama dosadašnjeg zakona) i o upravnim sporovima koji stupa na snagu 1. siječnja 2012. sami po sebi dovesti do ažurnijeg rješavanja upravnih postupaka i upravnih sporova. S jedne strane zbog toga što ne sadrže bitno nova rješenja za ubrzanje postupka a s druge strane zbog toga što će novopropisane nadležnosti (nadležnost ne samo za upravne akte nego i za druga postupanja javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga) dovesti do povećanja broja predmeta i pred upravnim tijelima i pred upravnim sudovima.

Dosadašnje iskustvo i praksa u primjeni zakona koji su u sklopu reforme državne uprave i u suradnji sa stranim ekspertima usklađivani s pravnom stečevinom Europske unije pokazuje da se neke ključne promjene koje bi trebale ukloniti uzroke lošeg stanja u upravi teško ostvaruju.

Iako su stvorene zakonske pretpostavke za depolitizaciju uprave i ograničen je broj politički imenovanih dužnosnika u upravi, do potrebnih promjena nije došlo. I u prošlogodišnjem izvješću upozorili smo na to da je Vlada Republike Hrvatske protivno načelima i intenciji zakonske izmjene svojom uredbom omogućila dotadašnjim politički imenovanim dužnosnicima da, pod povoljnijim uvjetima natječaja od onih koji se primjenjuju na druge državne službenike, ostanu na ključnim rukovodećim dužnostima kao najviši državni službenici. Takva praksa teško da može prekinuti začarani krug smjena i postavljanja "svojih" politički podobnih i osobno lojalnih nakon eventualnih izbornih promjena ili promjena na čelu upravnih tijela.

Politiziranost rukovodećeg sloja jedan je od uzroka klijentelizma i političke korupcije a time i nereda, neažurnosti, arbitrarnosti i neodgovornosti prema građanima.

Stoga je važno dosljedno ostvariti sva načela i odredbe novih i izmijenjenih zakona o sustavu državne uprave i o državnim službenicima ali i upotrijebiti i dovršiti normativni okvir koji je još uvijek nepotpun i dovodi do niza problema u primjeni o čemu smo detaljnije izvijestili u dijelu ovog izvješća.

Depolitizacija i dovršenje normativnog okvira koji se odnosi na regrutiranje, nagrađivanje, usavršavanje ali i napredovanje državnih službenika kao i stvaranje institucionalnih i materijalnih pretpostavki za njegovu punu primjenu u praksi trebalo bi ojačati i unaprijediti stalnost, profesionalizam, nepristranost i etiku u upravnom sustavu.

Sve dok se dosljedno ne provede potrebna depolitizacija uprave i dok jedini kriterij za

imenovanje na ključna rukovodeća mjesta ne budu sposobnost, stručnost, profesionalizam i etika, teško je očekivati bitno kvalitetniju upravu i drugačiji odnos kao i odgovornost uprave prema građanima.

Promjena zakonske regulacije o državnim službenicima nije dovršena. Promjene bez kojih je teško zamisliti reformu i bitno poboljšanje kvalitete uprave čini se da će morati čekati povoljnije gospodarske prilike.

Potrebna decentralizacija upravnih poslova također nije izgledna do promjene teritorijalnog ustroja Republike Hrvatske.

### ***Pritužbe na rad sudova***

Broj pismenih pritužbi na rad sudova u 2009. godini i dalje čini oko 20% svih novopristiglih pritužbi u toj godini dok je broj građana koji se u tom pogledu obraćaju pučkom pravobranitelju osobno ili putem elektronske pošte i daleko veći. Građani često navode da su se istim pritužbama već obraćali predsjednicima sudova i Ministarstvu pravosuđa.

Budući da nema ovlasti za neposredno postupanje prema sudovima pučki pravobranitelj je pritužbe koje su se odnosile na dugotrajnost sudskih postupaka ili druge pritužbe iz domene sudske i pravosudne uprave u pravilu dostavljao na nadležno postupanje Ministarstvu pravosuđa. Nama dostupne podatke o postupanju ministarstva po tim pritužbama prikazali smo u prethodnom dijelu izvješća. Pritužbe na dugotrajnost postupka pred Upravnim sudom upućivane su kao požurnice predsjedniku suda u slučajevima u kojima je i prethodni upravni postupak trajao nerazumno dugo.

Podaci o broju pritužbi upućenih pučkom pravobranitelju i Ministarstvu pravosuđa kao i sve veći broj zahtjeva zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku upućenih sudovima (a osobito broj takvih osnovanih zahtjeva) pokazuju da je dugotrajnost postupaka, posebno u građanskim stvarima i dalje najveći problem za građane i uzrok kršenja njihovih prava.

Dugotrajnost sudskih postupaka također je jedan od razloga zbog kojih je, po percepciji korupcije kod građana, pravosuđe na visokom mjestu.

Ipak, analiza pritužbi upućenih pučkom pravobranitelju pokazuje da se smanjuje udio pritužbi na dugotrajnost postupaka a da se povećava broj pritužbi zbog nezadovoljstva ishodom sudskih postupaka. Takav trend valja tumačiti time što sve više građana koristi zakonsku mogućnost ostvarivanja prava na suđenje u razumnom roku putem kojeg mogu ishoditi i odluku o roku za dovršetak postupka i novčanu naknadu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Pozitivnom trendu sigurno su doprinijele mjere i aktivnosti koje Vrhovni sud Republike Hrvatske provodi s ciljem poboljšanja ažurnosti i prioritarnog rješavanja starih predmeta.

Mogućnost korištenja sudske zaštite zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku je potrebna i korisna ali svakako ne rješava problem u cjelini niti za sve predmete koji su još u postupku. Ako se i zanemare poznati problemi u izvršenju takvih odluka u pogledu rokova, ostaje činjenica da odluka dolazi post festum, dakle kad su prava građana već povrijeđena.

Stoga valja ponoviti ocjenu koja je već izražena u ranijim izvješćima da je najbolji put da se učinkovito i za budućnost spriječi prekomjerno dugo trajanje postupaka u organizacijskom, kadrovskom i materijalnom jačanju sudske uprave osobito u Vrhovnom sudu Republike Hrvatske. Iznosi koje Republika Hrvatska isplaćuje iz proračuna zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku ukazuju na opravdanost ulaganja u te svrhe. Jačanje sudske uprave i službi, praćenja, ocjenjivanja i kontrole, prema iskustvima mnogih zemalja pokazalo se učinkovitijim nego povećanje broja sudaca.

Sve poduzete i predložene mjere dat će rezultate samo ako se nastavi poduzimanje zakonodavnih i drugih mjera s ciljem smanjenja priliva novih predmeta posebno onih koje neposredno generira postupanje države, lokalnih jedinica i njihovih tijela te racionalizacije sudova odnosno ravnomjernijeg opterećenja sudova i sudaca.

U tom smislu pučki pravobranitelj izražava zadovoljstvo zakonodavnim i drugim mjerama poduzetim u cilju jačanja položaja Vrhovnog suda kao vrha sudske uprave ali i njegove uloge u osiguravanju jedinstvene primjene prava u Republici Hrvatskoj. Promjene, za koje se u prošlogodišnjem izvješću zalagao i pučki pravobranitelj a kojima je naglašena uloga predsjednika Vrhovnog suda pri imenovanju predsjednika sudova, zatim nove revizijske ovlasti Vrhovnog suda, uz dobrodošlu promjenu sudske prakse Ustavnog suda kao i najavljenju promjenu u odnosu na imenovanje članova i način rada Državnog sudbenog vijeća idu u prilog učinkovitosti ali i

nezavisnosti sudbene vlasti.

### ***Povrat imovine, obnova i stambeno zbrinjavanje***

U trećem dijelu izvješća detaljnije smo ukazali na probleme i prepreke vezane uz upravne i sudske postupke u predmetima povrata privremeno oduzete imovine, obnove i stambenog zbrinjavanja.

Još uvijek se vodi mnogo postupaka koji traju godinama (neki i više od 10 godina) a bez čijeg rješavanja dio hrvatskih građana, uglavnom Srba izbjeglica i povratnika ne može ostvariti pravo na povratak niti druga zakonom utvrđena prava, dakle ni početne pretpostavke za normalan život u Republici Hrvatskoj.

Također smo ukazali i na gospodarske, komunalne i druge deficite koji otežavaju povratak i normalan život na područjima povratka.

Donošenjem i izmjenama zakona i drugih propisa kao i programa Vlade te osiguravanjem odgovarajućih proračunskih i drugih sredstava Republika Hrvatska izrazila je spremnost i obvezala se na rješavanje pitanja povratka i za integraciju povratnika u hrvatsko društvo. Poznate su i pozitivne ocjene o napretku koji je u tom pogledu ostvaren.

Ipak dio izbjeglica i povratnika još uvijek sporo i uz velike teškoće ostvaruje prava pred nadležnim tijelima i službama. Nerijetko se u postupcima odstupa od načela dobre i prijateljske uprave kako na lokalnoj razini, tako i u središnjim tijelima. Ima i arbitrarnosti pa i nezakonitosti na koje pučki pravobranitelj ukazuje i u ovom i u ranijim izvješćima.

Postupanje u pojedinim predmetima pokazuje da ima dužnosnika i službenika koji ne razumiju da je zakonito i jednako postupanje bez arbitrarnosti i diskriminacije ne samo uvjet za završetak pregovora i europsku Hrvatsku nego i nacionalni interes Republike Hrvatske za integraciju povratnika u hrvatsko društvo i za revitalizaciju – i ravnomjerniji napredak svih hrvatskih područja.

Pučki pravobranitelj ponovno upozorava da je u mjerodavnim tijelima i službama potrebno učiniti sve kako pojedinačni slučajevi nezakonitosti, arbitrarnosti i diskriminacije ne bi

doveli u pitanje opću sliku i ocjenu o naporima države da izvrši preuzete obveze i time negativno utjecali na tijek pregovora s Europskom unijom.

Ne manje važno je da se u rješavanju preostalih upravnih i sudskih predmeta, osim bržeg rješavanja gdje je god to moguće pokušaju putem nagodbi i drugih raspoloživih mjera ispraviti nepravde koje su učinjene u prethodnim postupcima u kojima su upravna ili sudska tijela propustila zaštitu prava građana ili su sama ta prava povrijedila svojim postupanjem ili odlukama.

### ***Socijalna i pravna sigurnost***

U ovogodišnjem izvješću, i više nego ranijih godina, valja upozoriti na zabrinjavajuće stanje socijalne i pravne sigurnosti velikog broja građana, posebno najugroženijih kategorija i slojeva stanovništva.

Poznato je da se građani ne obraćaju pučkom pravobranitelju samo pritužbama na nezakonit ili nepravilan rad upravnih i sudbenih tijela ili na dugotrajnost postupaka pred njima nego i da bi ukazali na povrede i ugroženost socijalnih, ekonomskih i radnih prava pozivajući se na ustavna načela socijalne države i pravo na rad, zdravstvenu zaštitu, socijalnu sigurnost i dostojan život.

Najugroženiji su, i sve brojniji, nezaposleni ali i zaposleni koji ne primaju plaće. Uz one koji su ostali bez posla i osiromašili nakon pretvorbi i privatizacija na hrvatski način sada je sve više onih koji ostaju bez posla i bez nužnih sredstava za život uslijed gospodarske krize i recesije. Ugroženi su i mnogi zaposleni s najmanjim primanjima i oni koji su prisiljeni raditi na crno ili kod poslodavaca koji krše propise i uskraćuju njihova prava bez dovoljne zaštite nadležnih državnih tijela (i sudova pred kojima postupci za zaštitu prava iz rada traju nedopustivo dugo), ali i umirovljenici kojima niske mirovine zaostaju za rastom troškova života, posebno komunalnih usluga.

Mnogima iz tih kategorija prijete i ovrhe i potpuno osiromašenje.

Pučkom pravobranitelju obraćaju se za pomoć ali i za savjet kome se za pomoć obratiti. Tvrdi da država o njima ne vodi dovoljno računa i da nemaju jednak položaj i ravnopravne šanse

u postupcima pred sudovima i upravnim tijelima. Često ukazuju na nezakonitost i korupciju kao glavne uzroke svojih nevolja.

Već smo u izvješću za 2004. godinu upozorili da, uz sve podjele nastale i kao posljedice rata i s tim povezanih političkih zbivanja (etničke, ideološke, svjetonazorsko-političke), nastaje ili je već stvorena nova velika podjela hrvatskog društva koja će uskoro nadjačati sve druge podjele, a to je podjela na siromašne i slabe i bogate i moćne.

U vremenu gospodarske krize ta se podjela još produbljuje i treba ozbiljno voditi računa o pragu socijalne izdržljivosti ugroženih kategorija i slojeva stanovništva. Iako ta pitanja nije moguće na duži rok rješavati samo socijalnim mjerama i preraspodjelom, svakako treba voditi računa o opravdanim prigovorima da se proračunski novac još uvijek troši i neracionalno i neprimjereno socijalnim prilikama, kao i da socijalna davanja treba pravednije i ravnomjernije raspodijeliti.

O socijalnoj izdržljivosti osobito valja voditi računa pri donošenju mjera kojima se teret krize raspoređuje na građane i društvene grupe.

Što se tiče jednakosti pred zakonom i pravne sigurnosti za siromašne i slabe može se reći da, i unatoč poboljšanom normativnom okviru i početnim rezultatima u njegovoj primjeni, stanje još uvijek nije zadovoljavajuće. Neažurnost, dugotrajnost postupaka i neučinkovitost kontrolnih mehanizama i u upravnom rješavanju i u sudskim postupcima omogućuju arbitrarnost i pogoduju pristranosti i korupciji svih vrsta. Svemu tome uzrok je djelomično u još uvijek nedovoljno depolitiziranoj upravi u kojoj su na ključne rukovodeće dužnosti mnogi došli po kriteriju političke podobnosti i osobne lojalnosti umjesto po kriteriju stručnosti, profesionalnosti i etike. Niti u pravosuđu još nisu uspostavljeni učinkoviti mehanizmi da se oni suci koji ne mogu zadovoljiti potrebne kriterije stručnosti, kvalitete, nezavisnosti i nepristranosti uklone iz sustava.

Takvo stanje po prirodi stvari najviše pogađa one siromašne i slabe, nezaštićene moći, vezama i novcem a bogati i moćni ne samo da brže rješavaju stvari nego i pobjeđuju i kad nisu u pravu.

Podjela na siromašne i bogate, neminovna je u izabranom društvenom modelu, ali je nedopustiva pred državnim i drugim javnopravnim tijelima čija je zadaća osigurati svima efektivnu pravnu jednakost i stvarnu ravnopravnost u upravnim i sudskim postupcima. Takva

podjela siromašne čini građanima drugog reda i pogubna je za društveni moral i koheziju.

Osim depolitizacije i jačanja kvalitete, profesionalnosti i etike u upravi i pravosuđu, za efektivnu i stvarnu jednakost i ravnopravnost a time i pravnu sigurnost slabijih i siromašnih država mora unaprijediti i sustav besplatne odnosno sponzorirane pravne pomoći ali i pravne pomoći koju pružaju odvjetnici, boljim nadzorom nad obavljanjem javnih ovlasti koje prema zakonu vrši Hrvatska odvjetnička komora.

### ***Uvjeti rada - razvoj***

Državnim proračunom za 2009. godinu, za rad Ureda pučkog pravobranitelja bila su osigurana financijska sredstva u iznosu od 7.202.894 kn.

Potrebna dodatna sredstva predviđena pri donošenju Zakona o suzbijanju diskriminacije u iznosu od 1.200.000 kn, od čega 500.000 kn za zapošljavanje 3 nova službenika, a 700.000 kn za ostale rashode institucije kao središnjeg tijela za provođenje Zakona, nisu bila osigurana iako je primjena Zakona počela 1. siječnja 2009. godine.

Stoga je i u 2009. godini broj zaposlenih, uključujući pučkog pravobranitelja i tri zamjenika, iznosio 31, kao i prethodne godine, unatoč bitno povećanom obimu poslova.

Poslovi predviđeni Zakonom o suzbijanju diskriminacije obavljani su otežano, u okviru raspoloživih sredstava i preraspodjelom postojećih službenika na te zadaće i poslove. Na taj način je bilo otežano i obavljanje redovnih poslova predviđenih Zakonom o pučkom pravobranitelju. Dodatna sredstva za novo zapošljavanje nisu osigurana ni u proračunu za 2010. godinu, iako je u Programu Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Europske unije predviđeno 500.000 kn za novo zapošljavanje tri službenika u IV. kvartalu 2010. godine.

Uredu pučkog pravobranitelja dodijeljen je krajem 2009. godine na korištenje poslovni prostor u Petrićevoj ul. 5, kao privremeno rješenje. Prostor nije dovoljnog kapaciteta niti za sadašnji broj zaposlenih tako da će Ured i dalje koristiti i postojeći prostor u Opatičkoj 4.

Dio sredstava za uređenje i opremu novog prostora moguće je izdvojiti iz proračuna pučkog pravobranitelja, dok je za ostatak potrebnih sredstava upućen zahtjev za dodjelu iz

proračunske zalihe Državnog proračuna za 2010. godinu.

Preseljenjem dijela Ureda u novi prostor oslobodit će se prostor u zgradi Hrvatskog sabora u Demetrovoj ulici u kojem su, također privremeno, smješteni zaposlenici Ureda.

Što se tiče daljnjeg razvoja institucije, smatramo da su se stekli uvjeti da se u ovoj godini pristupi izradi novog Zakona o pučkom pravobranitelju. Sadržaj važećeg, u mnogočemu već zastarjelog zakona, trebalo bi prilagoditi već nastalim promjenama u pravnom položaju i ovlastima kako u domaćem pravnom sustavu tako i u novoj ulozi i mjestu pučkog pravobranitelja u harmoniziranom međunarodnom sustavu institucija za zaštitu ljudskih prava. Pri tom polazimo od sljedećeg:

- nakon rasprave o Izvješću o radu pučkog pravobranitelja za 2007. godinu Hrvatski sabor je još u rujnu 2008. godine svojim zaključkom obvezao Vladu Republike Hrvatske da pripremi izmjene Zakona o pučkom pravobranitelju sukladno prijedlozima iz izvješća,

- Zakonom o suzbijanju diskriminacije, također iz 2008. godine proširen je djelokrug i ovlasti institucije u odnosu na Zakon o pučkom pravobranitelju,

- iste godine je pučki pravobranitelj akreditiran od strane Međunarodnog koordinacijskog tijela kao nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava s najvišim statusom A prema kriterijima iz Pariških načela.

Uz akreditaciju upućene su i određene preporuke u pogledu ovlasti i kapaciteta institucije.

- krajem 2008. godine, nakon istraživačkog posjeta, grupa stručnjaka Regionalnog centra UN-ove agencije za razvoj iz Bratislave, izvršila je procjenu kapaciteta institucije pučkog pravobranitelja. Procjena također sadrži preporuke, između ostalog i u odnosu na promjenu zakonodavnog okvira.

- 2009. godine na temelju navedene procjene započet je u suradnji s Uredom UNDP u Republici Hrvatskoj Projekt jačanja Ureda pučkog pravobranitelja.

Dio projekta koji se odnosi na racionalizaciju sustava za zaštitu ljudskih prava završen je početkom 2010. godine i također sadrži određene preporuke.

Na temelju izloženog predlažemo da Hrvatski sabor donese zaključak o izradi novog



Zakona o pučkom pravobranitelju, te da Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina na temelju navedenih materijala i dokumenata raspravi i zauzme stajališta o preporukama i na taj način se uključi u pripremu nacрта zakona.

S obzirom da je donošenjem Zakona o suzbijanju diskriminacije Hrvatski sabor uklonio dvojbe o tumačenju odredbe članka 92. Ustava Republike Hrvatske, ishod postupka za promjenu te ustavne odredbe ne bi trebao bitno utjecati na sadržaj izmjene Zakona.

## SADRŽAJ

|   |    |
|---|----|
| DIO PRVI.....   | 2  |
| UVODNE NAPOMENE.....  | 2  |
| DIO DRUGI.....  | 5  |
| STATISTIČKI PODACI ZA 2009. GODINU.....   | 5  |
| DIO TREĆI.....  | 13 |
| ANALIZA PO UPRAVNIM PODRUČJIMA.....   | 13 |
| Obnova - Stambeno zbrinjavanje - Povrat privremeno preuzete imovine.....        | 13 |
| A) Uprava za područja posebne državne skrbi (Uprava za PPDS).....               | 14 |
| Stambeno zbrinjavanje.....  | 14 |
| Povrat privremeno preuzete imovine.....   | 17 |
| B) Uprava za obnovu.....  | 22 |
| C) Uprava za lokalnu i regionalnu infrastrukturu.....                           | 24 |
| Mirovinsko i invalidsko osiguranje.....   | 26 |
| Prava hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji..... | 30 |
| Osobe lišene slobode.....   | 31 |
| Postupanje policijskih službenika.....  | 45 |
| Prostorno uređenje i graditeljstvo.....   | 48 |
| Prostorno uređenje.....   | 48 |
| Rješenje o uvjetima gradnje i građevinska dozvola.....                          | 50 |
| Inspekcijski nadzor nad građenjem.....  | 55 |
| Stambeni odnosi.....  | 59 |
| Branitelji – pravo na stambeno zbrinjavanje.....                                | 63 |
| Građanska stanja.....   | 66 |
| Statusna prava građana.....   | 68 |
| Državljanstvo.....  | 69 |
| Boravak stranaca.....   | 77 |
| Romi - Statusna prava.....  | 79 |
| Službenički i radni odnosi.....   | 81 |

|   |     |
|---|-----|
| Državni službenici.....   | 81  |
| Lokalni službenici i namještenici.....  | 84  |
| Lokalna samouprava .....  | 89  |
| Financije.....  | 93  |
| Socijalna skrb - Obiteljsko-pravna zaštita i skrbništvo - Rodiljne i roditeljske potpore - Osobe treće dobi ..... | 96  |
| Socijalna skrb .....  | 96  |
| Obiteljsko-pravna zaštita i skrbništvo.....   | 100 |
| Rodiljne i roditeljske potpore.....   | 108 |
| Osobe treće životne dobi.....   | 109 |
| Zdravstvena zaštita .....   | 111 |
| Osobe s duševnim smetnjama (smještaj u psihijatrijsku ustanovu).....  | 114 |
| Predškolski odgoj, osnovno, srednje i visoko obrazovanje i znanost.....   | 119 |
| Raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem .....  | 125 |
| Izvlaštenje .....   | 130 |
| Imovina oduzeta za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine .....   | 131 |
| Pravo na pristup informacijama.....   | 135 |
| Pritužbe na rad pravosuđa.....  | 136 |
| DIO ČETVRTI.....  | 143 |
| MEĐUNARODNA SURADNJA .....  | 143 |
| Aktivnosti vezane za status nacionalne institucije.....   | 143 |
| DIO PETI .....  | 149 |
| OCJENE I PRIJEDLOZI.....  | 149 |
| Uprava i građani.....   | 150 |
| Pritužbe na rad sudova.....   | 154 |
| Povrat imovine, obnova i stambeno zbrinjavanje.....   | 156 |
| Socijalna i pravna sigurnost.....   | 157 |
| Uvjeti rada - razvoj .....  | 159 |