

PROJEKT:

JAVNA UPRAVA U SLUŽBI GRAĐANA

ANALIZA UPRAVNIH PREDMETA U 2008.

siječanj, 2009.

Projekt je proveden zahvaljujući financijskoj potpori Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva u 2007. godini u okviru Programskog područja 4. „Demokratizacija i razvoj civilnog društva“



Sadržaj ovog dokumenta i mišljenja iznesena u njemu ne predstavljaju stajališta Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva, već isključivo Centra za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar

KRATICE

CZMVU – Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć - Vukovar

PPDS – područje posebne državne skrbi

ZUP – Zakon o općem upravnom postupku

ZOPPDS – Zakon o područjima posebne državne skrbi

HZMO PS – Hrvatski Zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje – Područna služba

UVOD

Ova analiza izrađena je u okviru projekta „Javna uprava u službi građana“, čija je provedba omogućena uz financijsku potporu Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva. Projekt je, u razdoblju 1. siječnja do 31. prosinca 2008., proveo Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć - Vukovar (CZMVU).

Osnovni ciljevi ovoga projekta bili su da se pružanjem pravnih savjeta; informiranjem i edukacijom građana o njihovim pravima i obvezama u upravnim postupcima, postupku i načelima rada tijela javne uprave; komunikacijom, suradnjom i razmjenom informacija s tijelima javne uprave; te kontinuiranim praćenjem i analizom stanja reprezentativnih predmeta u odabranim pravnim područjima, doprinese lakšem pristupu i ostvarivanju prava građana u postupcima koji se vode pred tijelima javne uprave. Projekt je, nadalje, bio usmjeren i na podizanje svijesti građana o pravilima postupka i načelima rada tijela javne uprave sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku te jačanju suradnje nevladinih udruga i građana s tijelima javne uprave.

Dugoročno, projektom se teži dati doprinos jačanju vladavine prava i poštivanju ljudskih prava te ispunjavanju uvjeta za članstvo Republike Hrvatske u EU na području reforme rada tijela javne uprave.

Analiza se temelji na praćenju 608 pravnih slučajeva, odnosno predmeta koje su građani predložili i povodom kojih su se obratili CZMVU za pružanje tehničke pomoći i pravnih savjeta pri obraćanju tijelima javne uprave. Predmeti koji su prioritetno praćeni i na koje se ova analiza uglavnom oslanja odnose na postupanje nadležnih tijela javne uprave po zahtjevima građana za stambeno zbrinjavanje, obnovu u ratu oštećenih stambenih objekata, ostvarivanje prava iz mirovinskog osiguranja te reguliranje statusnih pitanja.

Projektom je tim poduzeo ukupno 766 radnji pružanja stručne i tehničke pomoći: pruženo je 429 usmenih savjeta i informacija, kao i tehnička pomoć i pravni savjeti pri izradi 337 podnesaka - 71 požurnice, 27 žalbi, 21 pritužbi, 28 upita, 149 dopisa, te 41 zahtjeva.

Prema evidenciji projektnog tima i zaprimljenim povratnim informacijama od strane korisnika projekta, tijekom provedbe projekta u prvom je stupnju završeno 148 predmeta, u drugom stupnju 18 predmeta, te 11 predmeta u upravnom sporu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske.

CZMVU se tijekom provedbe projekta, između ostalog, oslanjao na činjenicu da Europski upravni prostor počiva na četiri temeljna načela¹, slijedom kojih je Vlada Republike Hrvatske, u ožujku 2008., donijela Strategiju reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011.:

- 1). *načelu vladavine prava,*
- 2). *načelu pouzdanosti i predvidljivosti,*
- 3). *načelu odgovornosti, i*
- 4). *načelu efikasnosti i efektivnosti.*

Strategijom reforme državne uprave Vlada Republike Hrvatske precizno je i ambiciozno odredila postizanje slijedećih ciljeve do kraja 2011.:

- 1). *povećanje efikasnosti i ekonomičnosti u sustavu državne uprave,*
- 2). *podizanje razine kvalitete upravnih usluga,*
- 3). *ostvarenje otvorenosti i pristupačnosti tijela državne uprave,*
- 4). *jačanje standarda vladavine prava,*
- 5). *jačanje socijalne osjetljivosti u državnoj upravi i u odnosu prema građanima,*
- 6). *podizanje etičke razine u državnoj službi i smanjenje korupcije,*
- 7). *primjena moderne informatičko-komunikacijske tehnologije, i*
- 8). *uključivanje hrvatske državne uprave u europski upravni prostor.*

Prema ocjenama Europske komisije, u 2008. općenito je ostvaren ograničen napredak u području reforme državne uprave, državna je uprava i dalje slaba, a za provođenje neophodnih reformi nužna je jasna politička volja te stalno i ozbiljno zalaganje.²

Analiza stanja predmeta po pravnim područjima

Stambeno zbrinjavanje

Centar je u 2008. pratio 232 slučaja rješavanja zahtjeva / zamolbi za stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskih prava, od čega 42 slučaja izvan Područja od posebne državne skrbi (PPDS) i 190 na PPDS. Postupci za stambeno zbrinjavanje u pravilu traju prosječno 5 godina. U odnosu na prethodno razdoblje broj riješenih slučajeva se povećao, a naročito u drugoj polovici 2008. godine. Prema evidenciji Centra, zabilježeno je 17 slučajeva stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskog prava izvan PPDS te 31 unutar PPDS.

Stambeno zbrinjavanje izbjeglih i raseljenih, bivših nositelja stanarskih prava, nije uređeno na jedinstven način nego je regulirano propisima i aktima različite pravne snage što cijeli sustav čini kompliciranim, nepotpunim, nejasnim i necjelovitim. Kao posljedica, javljaju se brojne nejasnoće, konfuzije, nedorečenosti u propisima i aktima, te postupanju nadležnih tijela uprave koja odlučuju u postupcima po zahtjevima / zamolbama za stambeno zbrinjavanje na i izvan PPDS.

¹ European Principles for Public Administration, OECD – Sigma Paper no. 27

² Hrvatska – Izvješće o napretku za 2008. godinu, Komisija Europskih Zajednica {COM(2008)674}

Do stupanja na snagu *Zakona o područjima posebne državne skrbi* („Narodne novine“ br. 86/08) u srpnju 2008., pravni okvir stambenog zbrinjavanja na PPDS bio je uređen ranije važećim *Zakonom o području posebne državne skrbi* („Narodne novine“ br. 44/96, 57/96, 124/97, 73/00, 87/00, 69/01, 94/01, 88/02, 26/03 (pročišćeni tekst), 42/05 i 90/05) i podzakonskim aktima.

Ranije važećim ZOPPDS nisu precizno uređeni uvjeti za ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje na PPDS što je negativno utjecalo na pravnu sigurnost građana, a unutarne polje slobodne procjene nadležnih tijela pri odlučivanju o pravu na stambeno zbrinjavanje činilo preširokim i omogućavalo proizvoljnost u postupanju nadležnih tijela.

Prijašnji ZOPPDS nije sadržavao procesne odredbe po kojima je nadležno tijelo trebalo postupati nakon podnesene zamolbe za stambeno zbrinjavanje pa su se prilikom postupanja morale primijenjivati odredbe ZUP-a.

Novim ZOPPDS iz 2008. uveden je dvostupanjski postupak u odlučivanju po zahtjevima stranaka. Početkom primjene Zakona u drugoj polovici 2008. donošene su samo negativne odluke sukladno *Zakonu o općem upravnom postupku*. Kao i u prethodnom razdoblju prije stupanja na snagu novog ZOPPDS, nastavljena je praksa izdavanja (pozitivnih) suglasnosti, umjesto rješenja, koja nemaju uporište u ZOPPDS i nemaju svojstvo upravnog akta sukladno ZUP-u.

Međutim, novim ZOPPDS pooštreni su i ograničeni uvjeti za ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje na PPDS u odnosu na ranije važeći zakonski okvir, što se može još negativnije odraziti na pristup pravima podnositelja zahtjeva, kao i na povratak raseljenih i izbjeglih osoba.

„Prethodnim Zakonom o PPDS bilo je propisano da pravo na stambeno zbrinjavanje mogu ostvariti osoba ili članovi njenog kućanstva ako nemaju u vlasništvu ili suvlasništvu obiteljsku kuću ili stan na području Republike Hrvatske ili na području država nastalih raspadom SFRJ, ili ako istu nisu prodali, darovali, ili na bilo koji drugi način otuđili nakon 8. listopada 1991., odnosno da nisu stekli pravni položaj zaštićenog najmoprimca, novim je Zakonom o PPDS iz 2008. ograničenje po pitanju vlasništva ili suvlasništva na obiteljskoj kući ili stanu prošireno i na područje drugih država u kojima potencijalni korisnici trenutačno borave. Novo je ograničenje nužno sagledati zbog činjenice da se odredbe Zakona o PPDS iz 2008. primjenjuju na postupke započete, a nedovršene po prethodnom Zakonu o PPDS.“³

Na stambeno zbrinjavanje izvan PPDS gotovo se uopće nisu primjenjivali zakonski propisi, već drugi pravni akti (Zaključak, Provedbeni plan, Upute) koji nemaju karakter propisa.

Zaključkom o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskog prava) na područjima Republike Hrvatske, koja su izvan područja posebne državne skrbi („Narodne novine“ br. 100/03) ne utvrđuje se pravo povratnika na stambeno

³ Analiza: „Izbjegli i raseljeni bivši nositelji stanarskih prava - Osvrt na pristup stecenim pravima i stambeno zbrinjavanje manjinskih povratnika u 2008.“ – Koalicija za promociju i zaštitu ljudskih prava, listopad 2008. godine

zbrinjavanje već stajalište Vlade RH da će stambeno zbrinuti povratnike koji se žele vratiti u RH pod uvjetom :

- da nemaju u vlasništvu ili suvlasništvu obiteljsku kuću na području RH ili na području država nastalih raspadom bivše SFRJ, ili
- da iste nisu prodali darovali ili na bilo koji način otuđili nakon 8 listopada 1991. godine, odnosno nisu stekli status zaštićenog najmoprimca.

U svibnju 2008. Vlada Republike Hrvatske donijela je *Odluku o provedbi stambenog zbrinjavanja povratnika – bivših nositelja stanarskog prava na stanovima izvan područja posebne državne skrbi* („Narodne novine“ br. 63/08), kojom je zadužila Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva na zaključivanje ugovora o najmu stana s korisnicima (povratnicima) prema danoj suglasnosti o stambenom zbrinjavanju, ali je propustila zadužiti Ministarstvo da zaključi ugovore o kupnji stana s onim korisnicima koji su se odlučili za taj način stambenog zbrinjavanja.

Vladinom Odlukom uveden je dvostupanjski postupak, te su i uslijedila prva, ali uglavnom negativna rješenja o pravu na stambeno zbrinjavanje izvan PPDS.

Dakle, „do sredine 2008. podnositelji zamolbi za stambeno zbrinjavanje [izvan PPDS] nisu imali na raspolaganju pravne lijekove u odnosu na negativna pisma o pravu na stambeno zbrinjavanje. U tom smislu, pozitivan se pomak u 2008. odnosi na činjenicu da su regionalni uredi Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva počela, u slučaju negativnih odluka o pravu na stambeno zbrinjavanje, donositi prvostupanjska rješenja koja sadrže i uputu o pravnom lijeku. Međutim, na „pozitivne“ suglasnosti o pravu na stambeno zbrinjavanje nije moguće uložiti žalbu iz razloga što nemaju karakter upravnog akta. Da se o pravu na stambeno zbrinjavanje odlučuje u formi rješenja, odnosno upravnog akta, ta bi mogućnost postojala jer rješenje obavezno sadrži uputu o pravnom lijeku.“⁴

Analizom i praćenjem stanja upravnih predmeta i rada upravnih tijela iz područja stambenog zbrinjavanja na i izvan PPDS evidentirani su problemi u postupanju tijela javne uprave u svezi s primjenom *Zakona o općem upravnom postupku* (nepoštivanje rokova za izdavanje rješenja i donošenje rješenja po žalbi; neobavještanje stranaka o razlozima nedonošenja rješenja u Zakonom predviđenom roku; nepoštivanje temeljnih načela upravnog postupka poput načela zakonitosti, efikasnosti, materijalne istine, saslušanja stranaka, ekonomičnosti postupka, pružanja pomoći neukoj stranci i dr.), kao i nedosljedna primjena relevantnih propisa, te samovoljno, nezakonito i neprofesionalno postupanje službenika nadležnih upravnih tijela o čemu svjedoče i niže navedeni slučajevi.

I.P. iz Osijeka podnio je zahtjev 2004. godine za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS. Zahtjev je odbijen rješenje Regionalnog ureda - Osijek od 27.08.2008., uz obrazloženje da član obitelji posjeduje kuću u vlasništvu. Ovakvo obrazloženje je u suprotnosti s naznačenim uvjetima za stambeno zbrinjavanje u Zaključku o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskog prava) na područjima

⁴ Isto

Republike Hrvatske, koja su izvan područja posebne državne skrbi iz 2003., kao i s Odlukom Vlade RH o stambenom zbrinjavanju povratnika - bivših nositelja stanarskih prava na stanovima izvan područja posebne državne skrbi.

Stranka je na navedeno rješenje uložila žalbu 16. rujna 2008.

Prema raspoloživim informacijama, po zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS donijeta su samo rješenja kojim se zahtjevi odbijaju, a pozitivne odluke se ne donose u formi *rješenja*, već „*suglasnosti*“ koje nemaju svojstvo pravnog akta. Bivši nositelji stanarskih prava stambeno se zbrinjavaju fizičkim uvođenjem u posjed stana, ali i dalje bez zaključivanja ugovora o najmu stana. Pritužbe građana su se odnosile i na uskraćivanje prava na dodjelu osnovnih stvari za opremanje kućanstva.

Tijekom provedbe projekta uočen je specifičan problem stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskog prava u Gradu Vukovaru, kojima se ne priznaje status zaštićenog najmprimca. Naime, ovaj se problem odnosi na osobe koje su bivši nositelji stanarskog prava, koji su kontinuirano koristile stanove na kojima su imale stanarsko pravo, i bile su posjedu stanova i iste koristile do početka obnove zgrada, kada su predmetne stanove bile prisiljene (privremeno) napustiti. Te su osobe, odnosno bivši nositelji stanarskog prava stekle status zaštićenog najmprimca sukladno *Zakonu o najmu stanova („Narodne novine“ br. 91/96)*. Nakon završetka obnove stambenih zgrada, tim se osobama, zaštićenim najmprimcima, ne dodjeljuju i u posjed ne vraćaju stanovi na kojima su status zaštićenog najmprimca stekli. Naime, bez provedenog upravnog postupka, bez izdavanja rješenja ili pisanog obrazloženja o ukidanju prava te bez suglasnosti stranke, Regionalni ured za prognanike, povratnike i izbjeglice u Vukovaru dodjeljuje im drugi, „odgovarajući“, stan manje kvadrature temeljem *Uredbe o uvjetima i mjerilima za stambeno zbrinjavanje na područjima od posebne državne skrbi („Narodne novine“ br. 10/01)*.

Prema nezvaničnim informacijama, Regionalni ured za prognanike, povratnike i izbjeglice u Vukovaru uskratio je pravo zaštićenog najmprimca za oko 1.000 osoba.

K.G. iz Vukovara podnijela je zahtjev za stambeno zbrinjavanje na PPDS 2001. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka je, bez provedenog upravnog postupka, stavilo van snage ranije izdanu suglasnost za stambeno zbrinjavanje, davanjem u najam stana u državnom vlasništvu na PPDS u Vukovaru od 05.06.2007., uz obrazloženje da su podnositeljica zahtjeva i članovi njenog kućanstva „*stambeni objekt imali u vlasništvu i isti darovali*“.

U prigovoru / žalbi na uskraćivanje suglasnosti, koji je podnijela Regionalnom uredu za prognanike, povratnike i izbjeglice u Vukovaru, podnositeljica zahtjeva je navela da je bila nositeljica stanarskog prava na predmetnom stanu, da se nalazi u statusu zaštićenog najmprimca temeljem *Zakona o najmu stanova*, da joj stan nije oduzet sudskim ni administrativnim putem, te da njen status ne ovisi o diskrecijskoj ocjeni MMTPR. Činjenicu o nasljeđivanju i darovanju svog dijela kuće (od 35 m²) navela je i u zahtjevu za stambeno zbrinjavanje.

Prigovor još nije riješen, ali je, u međuvremenu, podnositeljici zahtjeva status zaštićenog najmprimca potvrđen sudskim putem. No, i nakon te sudske odluke, Regionalni ured Vukovar je, bez provedenog upravnog postupka, donio rješenje kojim se njen zahtjev odbija.

K. G. je na rješenje RU podnijela žalbu, a postupak je u tijeku.

S.F. iz Vukovara je nakon razvoda sa suprugom, bivšim nositeljem stanarskog prava, 1989., nastavila koristiti stan od 75m² sa svoje dvoje djece. Budući je temeljem Zakona o najmu stanova stekla status zaštićenog najmoprimca, nakon obnove stambene zgrade trebala se vratiti u stan na kojem je pravo stekla. Međutim, obnovljeni je stan dodijeljen drugoj obitelji, koja ima kuću u vlasništvu i iz tog razloga ne ispunjava uvjete za stambeno zbrinjavanje, dok je S.F. dodijeljen drugi stan, manje kvadrature. Regionalni ured – Vukovar nije dostavio S.F. nikakvo rješenje, a o odluci Ureda da stan, na kome S.F. ima status zaštićenog najmoprimca dodjeli na korištenje drugoj obitelji, S.F. je od Ureda zaprimila samo usmeno priopćenje. S.F. je, zbog nezakonitog i neprofesionalnog postupanja, uložila više pritužbi na rad Regionalnog ureda u Vukovaru.

O svemu je obaviješteno i Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, a stranka je podnijela i kaznenu prijavu protiv sadašnjeg korisnika njenog stana zbog davanja neistinitih podataka prilikom podnošenja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje.

V.S. iz Vukovara, nositeljica stanarskog prava na stanu prije 1991., stan koristi neprekidno od povratka u Vukovar 1997. do obnove stambene zgrade. Nakon obnove umjesto stana na kojem je imala stanarsko pravo (stan površine 63,60m²) i na kome je stekla status zaštićenog najmoprimca, dodijeljen joj je manji stan uz obrazloženje da je ona umirovljenica s malom mirovinom te da će joj biti teško plaćati režije.

Stranka je podnijela tužbu Općinskom sudu u Vukovaru za utvrđivanje statusa zaštićenog najmoprimca na stanu u kojem je živjela. Sud je utvrdio status zaštićenog najmoprimca Presudom br.: P-559/06 od 22. ožujka 2007.

V.S. je, nakon toga, podnijela tužbu za iseljenje stanara kojima je stan dodjeljen temeljem podnijetog zahtjeva za stambeno zbrinjavanje.

Općinski sud u Vukovaru je usvojio tužbeni zahtjev tužiteljice za iseljenje Presudom br.: P-2580/08 -10 od 20. listopada 2008. V.S. još uvijek čeka na ishod sudskog postupka jer su trenutačni korisnici stana uložili žalbu na presudu.

Dakle, specifičan problem predstavlja činjenica da unatoč pozitivnim sudskim odlukama, kojima se bivšim nositeljima stanarskog prava u Vukovaru priznaje status zaštićenog najmoprimca, nadležni Regionalni ured za prognanike, povratnike i izbjeglice u Vukovaru ne uvažava takve sudske odluke i stanove bivših nositelja stanarskih prava, u statusu zaštićenog najmoprimca, dodjeljuje neklim drugim korisnicima, odnosno podnositeljima zahtjeva za stambeno zbrinjavanje. Projektni time CZMVU je o ovom problemu je izvještavao u nekoliko navrata, između ostalih i Ured pučkog pravobranitelja, te je upućivo i na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske o statusu zaštićenog najmoprimca br. U-III-1037/2002 od 20. listopada 2005.

Obnova

Projektni time je pratio status 49 predmeta koji se odnose na postupanje po zahtjevima za obnovu obiteljskih kuća u drugostupanjskom postupku, od kojih je 17 slučajeva riješeno. U većini predmeta rješavanja po žalbama stranaka žalbe su uvažene te su predmeti vraćeni na rješavanje prvostupanjskim tijelima, a što ukazuje na manjkavosti u provođenju prvostupanjskih postupaka.

Praćenjem slučajeva u postupku ostvarivanja prava na obnovu zabilježena je nedosljedna primjena ZUP-a i *Zakona o obnovi* („*Narodne novine*“ br. 24/96, 54/96, 87/96, 57/00) - rješenja se ne donose u razumnim rokovima (nije zabilježen niti jedan slučaj da je prvostupanjsko rješenje doneseno u roku 30 dana, a u drugostupanjskom u roku od dva mjeseca od ulaganja žalbe pa stranke čekaju na drugostupanjska rješenja i više od 4 godine); upravni se postupak provodi bez saslušanja stranaka; nepravilno se i nepotpuno utvrđuju činjenice od značaja za pravilno i zakonito rješavanje zahtjeva; stranke se ne obavještavaju o razlozima nedonošenja rješenja u zakonom predviđenom roku i sl.

Unatoč brojnim požurnicama upućenim Upravi za obnovu obiteljskih kuća, na koje se Uprava redovito očitovala i obvezala da će predmeti biti riješeni (pa čak i s naznakom roka), postupci nisu ažurirani i drugostupanjska rješenja nisu donijeta.

U cilju ubrzanja i završetka upravnih postupaka u postupcima obnove i stambenog zbrinjavanja na PPDS, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva donijelo je, 1. travnja 2008., *Naputak – Ubrzanje upravno–pravnog postupka utvrđivanja prava na obnovu i stambeno zbrinjavanje*. Unatoč *Naputku* nismo zabilježili značajnije pozitivne pomake u rješavanju predmeta po zahtjevima za ostvarivanje prava na obnovu.

J.M. iz Vukovara podnio je zahtjev za obnovu obiteljske kuće 1997. Prvostupanjsko rješenje donijeto je 2003. Nezadovoljan prvostupanjskom odlukom J.M. je uložio žalbu 23.02.2004. godine, koja još nije riješena unatoč brojnim požurnicama.

I.H. iz Vukovara je zahtjev za obnovu kuće podnio 1998. 2003. donijeto je prvostupanjsko rješenje. I.H. je, nezadovoljan rješenjem, uložio žalbu 10.03.2004. Više puta je i pismeno i usmeno požurivao donošenje rješenja po žalbi. Tijekom 2006. obaviješten od Uprave za obnovu da će žalba biti rješavana u 2007, ali postupak još nije okončan.

M.T.S. iz Oprašince, sa boravkom u Vukovaru, podnio je zahtjev za obnovu obiteljske kuće 06.11.2001. godine Uredu državne uprave u Brodsko-posavskoj županiji. Zahtjev je riješen 25.07.2002. priznanjem prava na obnovu. Budući da rješenjem nisu priznali pravo članovima obitelji, M.T.S. je uložio je žalbu 10.09.2002. godine na prvostupanjsko rješenje. Žalba nije uvažena te je M.T.S. pokrenuo upravni spor 17.02.2005. godine. Upravni sud je presudom od 24.09.2008. godine uvažio tužbu i pozvao se na povrede načela ZUP-a te na obavezu nadležnih tijela uprave na dosljednu primjenu ZUP-a. Predmet je vraćen na ponovno odlučivanje prvostupanjskom tijelu, postupak je u tijeku.

Mirovinska prava

Projektini tim evidentirano je 75 predmeta koji se odnose na ostvarivanje prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, od čega ih je riješeno 36.

Uočeni problemi odnose se na nedosljednu primjenu ZUP-a, kao i propisa iz mirovinskog osiguranja. Postupci u prvom i drugom stupnju u prosjeku traju više od

godinu dana, što upućuje na neodlučivanje nadležnih tijela u razumnom roku, ne provode se upravni postupci saslušanjem stranaka, u obrazloženjima rješenja ne navode se materijalni propisi temeljem koji se odluka donosi, ne vrši se ocjena svakog pojedinačnog dokaza i sl. Prema raspoloživim podacima postupci pred Upravni sudom RH (upravni sporovi) traju u prosjeku 4 godine.

Kao specifičan problem ističu se pritužbe građana na neisplaćene mirovine za razdoblje 1991- 1997.

K.G. iz Mirkovaca podnio je 2002. zahtjev za isplatu neisplaćenih mirovina za razdoblje 1991- 1997. Zahtjev je odbijen kao neosnovan rješenjem HZMO PS Vukovar 24. travnja 2008., kojim je sva krivnja prebačena na korisnika mirovine, ne uvažavajući činjenicu rata te da krivnju moguće snosi i jedna i druga strana. Na prvostupanjsko rješenje stranka je uložila žalbu 21. svibnja 2008. Žalba je odbijena i stranka je 1. rujna 2008. pokrenula upravni spor pred Upravnim sudom RH. Postupak je u tijeku.

N.V. iz Vukovara je podnijela zahtjev za obiteljsku mirovinu 1997. kod HZMO PS Vukovar. Kako je u upravnom postupku odbijena, protiv konačnog rješenja HZMO pokrenula je upravni spor pre Upravni sudom RH, 16.lipnja 2003. Presudom Upravnog suda Republike Hrvatske od 19. travnja 2007. uvažena je tužba i predmet je vraćen HZMO PS Vukovar radi donošenja novog rješenja. HZMO PS Vukovar još uvijek nije postupila sukladno gore navedenoj Presudi, iako je novo rješenje bila dužna donijeti u roku od 30 dana. N.V. već 10 godina čeka na ostvarivanje prava na obiteljsku mirovinu.

Stupanjem na snagu *Pravilnika o postupku konvalidiranja odluka i pojedinačnih akata iz područja mirovinskog osiguranja („Narodne novine“ br. 53/08)* u svibnju 2008., produžen je rok za konvalidaciju radnog staža ostvarenog na području Republike Hrvatske pod upravom UN-a. Projektni tim je poduzeo aktivnosti informiranja potencijalno zainteresiranih korisnika o stupanju *Pravilnika* na snagu te o novootvorenom roku za podnošenje zahtjeva za konvalidaciju. Projektni je tim uočio određene probleme već donošenjem prvih rješenja o konvalidaciji radnog staža, a isti se odnose na postupak dokazivanja radnog staža, problem pribavljanja dokaza te na neprovođenje upravnog postupka. Već je u prvim rješenjima uočeno da su obrazloženja nejasna i štura te se ne može utvrditi zakonitost rada nadležnih tijela i primjena ZUP-a. Iz obrazloženja rješenja nisu vidljivi materijalni propisi na temelju kojeg je upravna stvar riješena, odnosno odbijena.

M.V. iz Mirkovaca po drugi put, 12.06.2008. godine, podnosi zahtjev za konvalidaciju radnog staža provedenog kod poslodavca MUP Vukovar, na području RH koje je bilo pod zaštitom / upravom UN. HZMO PS Vukovar zahtjev mu je odbio po drugi puta, a da nije proveo upravni postupak. Stranka, naime, nije pozvana na saslušanje kako bi se očitovala o bitnim okolnostima za ostvarivanje i zaštitu svog prava. U obrazloženju rješenja navedeni su samo priloženi dokazi, bez pozivanja na odredbe materijalnog prava zbog kojih je zahtjev odbijen. Stranka je uložila žalbu 10.12.2008. HZMO Središnjoj službi Zagreb.

Statusna prava

Projektni je tim uočeni određene probleme u rješavanju statusnih prava građana, koji se odnose na stjecanje hrvatskog državljanstva, ishodovanje odobrenja za privremeni i stalni boravak u Republici Hrvatskoj, stjecanje statusa trajno nastanjenog stranca, te ishođenje različitih dokumenata po zahtjevima građana.

Uočeni propusti u radu Policijske uprave Vukovarsko-srimjemske odnose se na dugotrajnost postupka, manjkavost rješenja i neprovođenje upravnog postupka sukladno ZUP-u.

D.A. je podnio zahtjev za zamjenu vozačke dozvole. Zahtjev je odbijen, a u obrazloženju nije naveden materijalni propis zbog kojeg se zahtjev odbija. Stranka je uložila žalbu. Na zahtjev stranke usmeno mu je priopćeno da je zahtjev za zamjenu vozačke dozvole odbijen. Stranka je tek na svoj zahtjev i inzistiranje dobila pismeni otporak rješenja. Stranka je uložila žalbu na rješenje i postupak je u tijeku.

Naknada ili povrat nacionalizirane imovine

Iako predmeti koji se odnose na rješavanje po zahtjevima za naknadu ili povrat nacionalizirane imovine nakon II svjetskog rata nisu bili predviđeni za praćenje u okviru projekta, projektni je tim evidentirao nekoliko predmeta i uočio određene probleme s kojim se građani suočavaju u ostvarivanju tih prava. Problemi se, prije svega, odnose na dugotrajnost postupka u prvom i drugom stupnju (neki postupci traju i više od deset godina) te nepostupanje nadležnih tijela po načelima i odredbama ZUP-a i Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine („Narodne novine br. 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02).

T.L. iz Vinkovačkih Banovaca podnio je 2002. zahtjev za povrat nacionalizirane imovine. Nadležno tijelo nije donijelo rješenje do kraja 2008., uz obrazloženje da su u prioritetu za rješavanje zahtjevi podnijeti tijekom 1997.

Prema čl. 77. Zakona o naknadi za oduzetu imovinu u vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, Republika Hrvatska stječe, temeljem zakona, pravo vlasništva nad imovinom koja je predmet naknade u slučajevima kada zahtjev nije podnesen. Ovo implicira da je dovoljno da jedan od ovlaštenika podnese zahtjev za naknadu, dok je u praksi primijećeno da su prvi zahtjevi stranaka rješavani sukladno gore navedenoj odredbi, a kasniji, u prvom i drugom stupnju, djelomičnim rješenjima, pri donošenju kojih se nije u cijelosti postupalo po postavljenom zahtjevu niti sukladno relevantnim odredbama Zakona. Ovo ukazuje na neujednačenu praksu u postupanju nadležnih upravnih tijela prilikom donošenja rješenja o naknadi – povratu imovine.

R.A. iz Negoslavaca je podnio zahtjev za povrat imovine – poljoprivrednog zemljišta, dok ostali nasljednici to nisu učinili. Zahtjev je riješen u cijelosti u korist podnositelja sukladno odredbi članka 77. Zakona o naknadi..., dok je u slučaju S.V. iz Borova donijeto djelomično rješenje kojim podnositelj zahtjeva nasljeđuje samo svoj nasljednički dio. Ovakvim postupanjem Ureda državne uprave u Vukovarsko-

srijemskoj županiji narušena su načela vladavine prava, pravne sigurnost građana te jednakosti građana pred zakonom.

ZAKLJUČCI

Unatoč nekim pozitivnim pomacima u rješavanju i postupanju tijela javne uprave, ova analiza ukazuje da se osnovna značajka postupanja po zahtjevima stranaka u upravnim postupcima odnosi na dugotrajnost upravnih postupaka na svim razinama (prvostupanjski i drugostupanjski postupci). Nadalje, netransparentnost rada, nezakonito i neprofesionalno postupanje tijela javne uprave, selektivan pristup rješavanju zahtjeva građana i preširoka postavljeno polje slobodna procjena državnih službenika, nepoštivanje odredbi ZUP-a te ostalih nacionalnih propisa, kao i nepriznavanje stečenih prava, između ostalog, ugrožavaju pravnu sigurnost građana i poštovanje načela vladavine prava, uključujući i poštivanje svih ostalih temeljnih načela iz ZUP-a, kao i onih Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Rezultati ove analize ukazuje na nužnost poduzimanja žurnih i cjelovitih reformskih mjera u postupanju tijela javne uprave, a koje trebaju doprinijeti kvalitetnijem pristupu pravima u upravnim postupcima. Ovim se mjerama, prije svega, u upravnim postupcima treba osigurati:

- 1). da se o pravima odlučuje nepristrano, pravedno i u razumnom roku,*
- 2). da se, prema potrebi, stranka obvezno sasluša prije poduzimanja bilo kakve mjere koja bi mogla izravno ili neizravno utjecati na ostvarivanje prava,*
- 3). da nadležno tijela javne uprave obvezno obrazlože svoje odluke, i*
- 4). da se postupanje i odlučivanje tijela javne uprave u potpunosti temelje na odredbama Zakona o općem upravnom postupku.*

Nadalje, u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela javne uprave trebaju:

- 1). biti otvorena, učinkovita i neovisna,*
- 2). građanima omogućiti ostvarivanje njihovih prava,*
- 3). biti podložna mehanizmima odgovornosti,*
- 4). biti učinkovita, i*
- 5). biti stručna i neovisna o vanjskim, prvenstveno političkim, utjecajima.*

Temeljem analize tijeka i rezultata provedbe ovog projekta može se zaključiti da izgradnja stručne, učinkovite, pouzdane, transparentne i neovisne javne uprave i dalje predstavlja veliki izazov za Republiku Hrvatsku, koji zahtjeva stalno i ozbiljno zalaganje i angažman svih relevantnih dionika.

PREGLED STATISTIČKIH PODATAKA

Tablica 1. Pregled slučajeva po tematskim pravnim područjima

PRAVNO PODRUČJE	SLUČAJEVA
	Broj slučajeva
Stambeno zbrinjavanje	232
Imovinska prava	32
Obnova	94
Statusna prava	23
Mirovinska i zdravstvena prava	75
Socijalna i radna prava	59
Komunalno	23
Ostalo	70
UKUPNO	608

Tablica 2. Pregled radnji po tematskim pravnim područjima koje je poduzeo projektni tim CZMVU u pružanju tehničke pomoći i pravnih savjeta, te radnje koje su temeljem pomoći projektnog tima poduzeli građani

	Pravni savjet	Žalbe	Zahtjevi / Zamolbe	Prigovori / Pritužbe	Upiti / Dopisi	Podnesci	Požurnice	Tužbe	UKUPNO
Stambeno zbrinjavanje	161	8	10	4	55	15	31	1	285
Mirovinska i zdravstvena prava	50	8	1	3	22	-	3	1	88
Ostalo	65	3	-	4	7	1	3	2	85
Socijalna i radna prava	53	4	1	4	3	2	3	-	70
Obnova	37	1	7	16	40	4	29	-	134
Imovinska prava	31	2	1	-	2	-	-	1	37
Statusna prava	20	-	2	1	-	-	2	-	25
Komunalno	15	1	-	4	-	2	-	-	22
UKUPNO	432	27	22	36	129	24	71	5	746

Tablica 3. Pregled radnji po tematskim pravnim područjima koje je projektni tim poduzeo u ime CZMVU

	Upit / Dopis	Požurnica	Podnesak	UKUPNO
Stambeno zbrinjavanje	13	1	4	18
Mirovinska i zdravstvena prava	3	-	-	3
Ostalo	1	-	-	1
Socijalna i radna prava	1	-	-	1
Obnova	18	-	-	18
Imovinska prava	2	-	1	3
UKUPNO	38	1	5	44

Tablica 4. Pregled statusa slučajeva po tematskim pravnim područjima i instancama odlučivanja

	1. stupanj				2. stupanj				3. stupanj			
	Poz	Neg	U tijeku	Završeno	Poz	Neg	U tijeku	Završeno	Poz	Neg	U tijeku	Završeno
Stambeno zbrinjavanje	35	10	173	48	-	-	10	-	-	-	1	-
Imovinska prava	-	2	20	8	-	1	2	1	-	-	1	-
Obnova	5	3	8	9	3	3	65	6	1	-	4	2
Statusna prava	4	1	11	6	-	2	3	2	-	-	1	-
Mirovinska i zdravstvena prava	7	8	25	24	2	4	10	7	1	2	4	5
Socijalna i radna prava	-	2	43	7	-	-	5	-	-	2	2	2
Komunalno	3	2	11	10	-	1	1	1	-	-	-	-
Ostalo	2	7	22	36	-	-	8	1	-	2	1	2
UKUPNO	56	35	313	148	5	11	104	18	2	6	14	11

Tablica 5. Pregled zaprimljenih odgovora / evidentiranih radnji upravnih tijela po tematskim pravnim područjima

	Pisana tumačenja / Reakcije / Očitovanja	Odluke	Ukupno
Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva - UPPDS	32	21	53
Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva – Uprava za obnovu	5	10	15
Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti	1	0	1
Ministarstvo pravosuđa	2	0	2
Ministarstvo šumarstva i poljoprivrede	2	0	2
Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi	1	0	1
MUP	1	2	3
Ured Predsjednika RH	2	0	2
Ured Predsjednika Vlade RH	1	0	1
Ured Potpredsjednika Vlade RH	2	0	2
Hrvatski Sabor	1	0	1
Ured Pučkog pravobranitelja	13	0	13
Ustavni sud	0	1	1
Upravni sud	2	8	10
HZMO	2	13	15
Centar za socijalnu skrb	1	0	1
Uredi državne uprave – Odsjek za obnovu	5	1	6
Regionalni uredi za obnovu	5	0	5
Regionalni Ured PPDS	1	7	8
APN	6	0	6
UKUPNO:	85	63	148

Tablica 6., 7., i 8. Pregled trajanje postupka po odabranim tematskim pravnim područjima i instancama odlučivanja

STAMBENO ZBRINJAVANJE

Trajanje postupka	Broj slučajeva
4 mjeseca	1
6 mjeseci	2
8 mjeseci	4
11 mjeseci	1
1 godina	4
2 godine	8
3 godine	13
4 godine	34
5 godina	37
6 godina	18
7 godina	8
9 godina	2

OBNOVA

Trajanje postupka	II stupanj - Broj slučajeva	III stupanj - Broj slučajeva
2 godine	1	1
3 godine	9	2
4 godine	21	-
5 godina	16	-
6 godina	2	-

MIROVINSKA PRAVA

Trajanje postupka	I stupanj – Broj slučajeva	II stupanj – Broj slučajeva	III stupanj – Broj slučajeva
1 mjesec	1	-	-
2 mjeseca	2	2	
3 mjeseca	4	1	1
4 mjeseca	3	-	-
5 mjeseci	1	1	-
6 mjeseci	4	4	-
7 mjeseci	4	-	-
8 mjeseci	1	-	-
10 mjeseci	1	-	-
3 godine	-	-	3
5 godina	-	-	3