

UDRUGA POSLODAVACA
U ZDRAVSTVU HRVATSKE

UPRAVA



REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO PRAVOSUĐA I UPRAVE

KLASA: 053-02/22-01/18
URBROJ: 514-06-03-02/02-22-03

Zagreb, 22. rujna 2022.

Broj: 257
Primljeno: 4.10.22 Referent: 1-9 Prilog: -

Udruga poslodavaca u zdravstvu
Savska cesta 41/VII

PREDMET: Prijedlog za izuzimanje ravnatelja zdravstvenih ustanova od primjene Zakona o sprječavanju sukoba interesa
- *odgovor, daje se*

Veza: Vaš broj: 55/2/1-9/22

U vezi s dopisom Udruge poslodavaca u zdravstvu upućenog Vladi Republike Hrvatske 28. veljače 2022. godine, a koji je proslijeden ovom ministarstvu na nadležno postupanje kao stručnom nositelju izrade Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, broj 143/21, dalje: ZSSI) očitujuemo se kako slijedi:

U dopisu se, u bitnom, iznose argumenti da se ravnatelji ustanova u zdravstvu kojima je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, iz niza razloga koji se detaljnije obrazlažu, isključe od primjene ZSSI-a.

Uvodno se u dopisu navodi kako se ravnatelje zdravstvenih ustanova ovim Zakonom dovodi u jednak položaj kakav imaju nosioci političkih funkcija, primjerice, zastupnici u Hrvatskom saboru ili župani itd., ističući kako to nije opravданo s obzirom da se u slučaju ravnatelja zdravstvenih ustanova radi o profesionalnim funkcijama na koje se pojedinci biraju na temelju prijava i putem javnog natječaja, te da ih se ne postavlja imenovanjem po političkom opredjeljenju već sukladno Zakonu o ustanovama, a kojim je propisano kako se ravnatelja imenuje na temelju javnog natječaja. Ustanova može aktom o osnivanju ili statutom propisati i druge uvjete koje kandidat mora ispunjavati te se navodi da se ravnateljima ne osigurava svojevrsna naknada za slučaj smjene unatoč mjerljivim uspješnim rezultatima u radu. Nadalje, ističe se kako je položaj tih ravnatelja uređen i drugim propisima koji sprječavaju sukob interesa te se ističe kako se nabava u zdravstvenim ustanovama provodi sukladno Zakonu o javnoj nabavi, da ravnatelji tih ustanova nemaju utjecaja na cijene dobara i usluga, ne mogu samostalno sklapati ugovore čija vrijednost prelazi granice utvrđene Statutima zdravstvenih ustanova, da za zapošljavanje radnika suglasnost daje Ministarstvo zdravstva te da ne mogu raditi u dopunskom radu, a da cijene zdravstvenih usluga, koje sukladno propisima, snosi Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, nerijetko uopće ne pokrivaju troškove pružanja tih



PVdCx6_VKUeQmyos3muV3w

usluga. U jednom dijelu dopisa dodatno se ističe kako se uvrštavanje ravnatelja u krug obveznika ovog Zakona smatra problematičnim i budući da ravnatelji ustanova u zdravstvu nemaju ista prava kao neki obveznici ZSSI-ja, posebno ističući prava dužnosnika, i to prava na naknadu plaće nakon obnašanja dužnosti uz napomenu kako ravnatelji zdravstvenih ustanova nisu državni dužnosnici. Kasnije u dopisu se navodi kako se pak ovim Zakonom ravnatelje zdravstvenih ustanova stavlja u položaj političkih dužnosnika te se ističe da ravnatelji zdravstvenih ustanova ne bi smjeli biti politički imenovane osobe, već osobe izabrane temeljem svoje stručnosti, znanja, iskustva i motivacije. Izražava se zabrinutost da bi se primjenom brojnih ograničenja koja iz Zakona proizlaze i na ravnatelje zdravstvenih ustanova moglo dovesti u pitanje tko će od osoba s odgovarajućim obrazovanjem, iskustvom i znanjem javiti na natječaje za ravnatelje zdravstvenih ustanova kao i tko će od postojećih ravnatelja htjeti ostati na tim mjestu. Navode se i zakonska ograničenja imenovanja i zaposlenja nakon prestanka mandata te da bit ime ravnateljima zdravstvenih ustanova bila uvelike ograničena mogućnost daljnog rada, profesionalnog razvoja te njihovog doprinosa znanjem i iskustvom u radu određenih drugih subjekata. Nadalje se postavlja i pitanje zašto se ZSSI ne primjenjuje jednako i na ostale ustanove u javnim službama (ustanove u školstvu, znanosti, visokom obrazovanju, socijalnoj skrbi, kulturi) te na ustrojstvene jedinice javnih trgovачkih društava na razini županije (primjerice Hrvatske šume, Hrvatske vode) te se smatra neopravdanim stavljanjem u neravnopravni položaj ravnatelja javnih ustanova u zdravstvu njihovo dodavanje u krug obveznika ovog Zakona. UKAZUJE SE I DA RAVNATELJI ZDRAVSTVENIH USTANOV ODGOVARAJU ZA CJELOKUPNO POSLOVANJE I ZAKONITOST RADA ZDRAVSTVENIH USTANOV TE DA NJIHOVE PLAĆE NISU NAJVIŠE PLAĆE U TIM USTANOVAMA. Napominje se kako ravnatelji zdravstvenih ustanova ne ostvaruju bonusne ili druge povlastice temeljem rezultata rada i poslovanja ili drugih mjerila te da nemaju nikakav utjecaj na iznos plaće ili drugih materijalnih prava jer su ista utvrđena Uredom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (Narodne novine, broj 25/13 i 9/22) koju donosi Vlada Republike Hrvatske te Temeljnim kolektivnim ugovorom za službenike i namještenike u javnim službama (Narodne novine, broj 66/20 i 178/17) te Kolektivnim ugovorom za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja (Narodne novine, broj 29/18 i 56/20), a kojeg također potpisuje Vlada Republike Hrvatske. Konačno se ističe i posebnost vezana za ljekarne koje se nalaze izvan sustava centraliziranog obračuna plaća te da iste nisu obveznici primjene navedene Uredbe niti navedenih kolektivnih ugovora. Također se ukazuje kako ljekarne prihode ostvaruju na tržištu te da nisu niti proračunski niti izvanproračunski korisnici državnog proračuna ili proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Nadalje se ističe kako se na ljekarne primjenjuje Zakon o trgovackim društvima i to u smislu knjigovodstvenih obveza te da su obveznice poreza na dodanu vrijednost, iako obavljanju zdravstvenu djelatnost. Navodi se da ljekarne u privatnom vlasništvu čine 75% ljekarni dok ljekarne u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave čine 25% ljekarni pa se primjenom ZSSI-ja i njegovog ograničenja na javne ljekarne iste dovode u neravnopravan položaj prema privatnim ljekarnama, iako obje sredstva za svoj rad i razvoj stječu na tržištu.

U odnosu na navedeno, smatramo bitnim ukazati na dio nenormativnog dijela Konačnog prijedloga Zakona u kojem se obrazlaže potreba širenja kruga obveznika ZSSI-ja u odnosu na prethodno važeći Zakon te kriteriji izbora novih obveznika, pa se navodi kako slijedi:

„Predloženim se tekstom u definiciju obveznika uvode i predsjednici i članovi uprava trgovackih društava u kojima Republika Hrvatska ima većinski udio te predsjednici i članovi uprava trgovackih društava kojima su većinski vlasnici trgovacka društva u kojima većinski udio ima Republika Hrvatska, te predsjednici i članovi uprava trgovackih društava u kojima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ima većinski udio te predsjednici i članovi



PVdCx6_VKUeQmyos3muV3w

uprava trgovačkih društava koji su u većinskom vlasništvu trgovačkih društava u kojima većinski udio imaju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Proširivanjem doseg primjene zakona na navedene kategorije obveznika konkretniziraju se napor na jačanju antikorupcijskih standarda u trgovačkim društvima u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske i njihova društva kćeri te u trgovačkim društvima u većinskom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihova društva kćeri. Potrebno je napomenuti kako se time u pravni okvir Republike Hrvatske uvode antikorupcijski standardi izraženi i u brojnim međunarodnim dokumentima kao što su Izvješće Europske komisije o vladavini prava za 2020. godinu, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provjeri potpune primjene schengenske pravne stečevine u Hrvatskoj, OECD-ov Pregled investicijskih politika za Republiku Hrvatsku (2019) itd.

Uz navedeno, doseg primjene Zakona proširuje se i na predsjednike i članove uprave FINA-e, HBOR-a, HAMAG-BICRO, ravnatelja Fonda za obnovu Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije, izvanredne povjerenike imenovane sukladno Zakonu o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku, a sve uzimajući u obzir njihovu nadležnost i sredstva kojima upravljaju.

Nadalje, u kontekstu medija, primjena zakona je proširena i na ravnatelja Hrvatskog audio-vizualnog centra, na glavnog ravnatelja Hrvatske radiotelevizije te na Povjerenika za informiranje.

Uz navedeno, zakonom se uvodi i nova kategorija obveznika koja obuhvaća ravnatelji i zamjenici ravnatelja agencija kojima je osnivač Republika Hrvatska, a koja definicija obuhvaća agencije koje potpadaju ili će u budućnosti potpadati pod navedenu kategoriju. Zakonom su također izrijekom obuhvaćeni i predsjednik i članovi Vijeća Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, predsjednici i članovi Upravnih vijeća Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga i Hrvatske regulatorne agencije.

Nadalje, izrijekom su obuhvaćeni i ravnatelj i zamjenik ravnatelja Agencije za zaštitu osobnih podataka, predsjednik i članovi uprave Jadrolinije, direktor Hrvatske agencije za osiguranje depozita, generalni direktor Hrvatskih voda, direktor Fonda za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, ravnatelj i zamjenik ravnatelja Središnje agencije za financiranje i ugovaranje, programa i projekata Europske unije, ravnatelj Centra za restrukturiranje i prodaju i ravnatelj Središnjeg registra osiguranika.

Znatno širenje adresata zakona predviđeno je i točkama kojima se predviđa primjena zakona na upravitelje zaklada koje osniva Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ravnatelje lučkih uprava, ravnatelje javnih ustanova za upravljanje nacionalnim parkovima, parkovima prirode i/ili drugih zaštićenih dijelova prirode, ravnatelje županijskih uprava za ceste, ravnatelje odnosno predsjednike uprava regionalnih i lokalnih razvojnih agencija, ravnatelje županijskih zavoda za prostorno uređenje te na ravnatelje ustanova u zdravstvu kojima je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Širenjem kruga adresata na navedene kategorije obveznika uzima se u obzir znatan korupcijski potencijal javne dužnosti koje isti obavljaju te se ovim ide u smjeru neutralizacije detektiranih rizika širenjem nadležnosti Povjerenstva da prevenira i sankcionira sukob interesa i u odnosu na te obveznike.“.



PVdCx6_VKUeQmyos3muV3w

Dakle, opisanim se širenjem dosega primjene ZSSI-ja kao nove adresate obuhvatilo sve one obveznike u odnosu na koje je detektiran povećan korupcijski potencijal u obnašanju dužnosti kako u smislu sredstava kojima raspolažu, tako i ovisno o odlukama koje donose, a koje ne moraju biti finansijske prirode.

Iz gore navedenog je vidljivo da stručni nositelj prilikom izrade Zakona kao adresate nije obuhvatio isključivo državne dužnosnike koji imaju određena prava nakon obnašanja dužnosti već i čitav niz drugih obveznika koji nemaju takva prava, a čiji se položaji mogu uvelike razlikovati jedni od drugih. Zakonom su obuhvaćene i brojne agencije, nezavisna tijela, ali i drugi obveznici čiji je pravni položaj ureden, primjerice, Zakonom o ustanovama ili Zakonom o trgovačkim društvima te čiji su kriteriji za odabir unaprijed definirani prilikom raspisivanja javnog natječaja (primjerice, Uredbom o kriterijima za provedbu postupaka odabira i imenovanja kandidata za predsjednike i članove uprava trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku). Nadalje, postoji i čitav niz obveznika koji se također biraju na javnom natječaju te čiji položaj i poslovanje uređuju drugi propisi, osim samog Zakona o javnoj nabavi koji se primjenjuje u svim institucijama u slučajevima javne nabave. Dakle, Zakon nije definirao zajedničku kategoriju svih obveznika ovisno o njihovom položaju, načinu dolaska na dužnost ili pravnom uređenju obnašanja te dužnosti već je kao faktor uvrštavanja u listu obveznika razmatran jedino povećani korupcijski potencijal u kontekstu obnašanja navedenih dužnosti. Štoviše, neke od kategorija koje se u dopisu navode kao izuzete od primjene zakona, zapravo su ili izrijekom obuhvaćene u čl. 3 ZSSI-a gdje se nabrajaju adresati (Hrvatske vode, odnosno njihov generalni direktor i njegovi zamjenici) ili kao kategorije obveznika, npr. predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava (a na koje se primjenjuje Zakon o trgovačkim društvima) u kojima Republika Hrvatska ima većinski udio (npr. članovi uprave Hrvatskih šuma) te predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava kojima su većinski vlasnici trgovačka društva u kojima većinski udio ima Republika Hrvatska, te predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava u kojima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ima većinski udio (primjerice vodovodi u jedinicama lokalne samouprave) te predsjednici i članovi uprava trgovačkih društava koji su u većinskom vlasništvu trgovačkih društava u kojima većinski udio imaju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Dakle, u kontekstu u dopisu posebno istaknutih pravnih osoba, napominjemo kako Hrvatske vode nisu javno trgovačko društvo, već pravna osoba na koju se primjenjuje Zakon o ustanovama te koja nema u svom portfelju zasebne pravne osobe već ispostave kao organizacijske jedinice unutar Hrvatskih voda. Isto tako, Hrvatske šume d.o.o. su trgovačko društvo u vlasništvu Republike Hrvatske te imaju ispostave šuma kao organizacijske jedinice unutar ustrojstvene organizacije Hrvatskih šuma. Generalni direktor Hrvatskih voda i njegovi zamjenici, predsjednik i članovi uprave Hrvatskih šuma obuhvaćeni su člankom 3. ZSSI-ja. Glede Hrvatske elektroprivrede d.d., a koja je u vlasništvu Republike Hrvatske, vrijedi pravilo kao i za ostala trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu, dakle, ZSSI-jem su obuhvaćeni predsjednik i članovi uprave tog društva, ali i predsjednik i članovi uprave svih trgovačkih društava koji su u većinskom vlasništvu HEP-a.

Glede ostalih navedenih područja ustanova u javnim službama koje nisu obuhvaćene primjenom ovog Zakona (npr. ustanove socijalne skrbi), procijenilo se da se ne radi o istoj razini korupcijskog rizika kao u odnosu na ustanove u zdravstvu.

Ovdje se posebno ističe da je, uvažavajući visoke postotke u ispitivanjima percepcije korupcije, paralelno s postupkom izrade Strategije Ministarstvo pravosuda i uprave provodilo



PVdCx6_VKUeQmyos3muV3w

online istraživanje s ciljem dobivanja procjene postojećeg stanja percepcije korupcije kod građana (uz već postojeća istraživanja Eurobarometra i Transparency Internationala) kao polaznih rezultata prije početka provedbe mjera u okviru novoga strateškog okvira. Rezultati istraživanja bila su jedna od referentnih točaka u formiranju intervencije sprječavanja korupcije u Strategiji te će isti biti važni za praćenje učinka njezine provedbe. U popunjavanju *online* upitnika, zaključno s 15. prosincem 2020. sudjelovalo je ukupno 3815 građana. Ovdje je bitno istaknuti da je na pitanje, na kojem je području građanin najčešće primoran sudjelovati u korupciji, na prvo mjesto od strane građana stavljeno zdravstvo s 33,5 % od svih predloženih područja.

Nadalje, Skupina država protiv korupcije Vijeća Europe (GRECO) objavila je smjernice upućene svojim 50 država članica s ciljem sprječavanja korupcije u kontekstu hitne zdravstvene situacije uzrokovane pandemijom Covid-19. U smjernicama, koje je izdao predsjednik GRECO-a Marin Mrčela, ističe se da izbijanje COVID-19 povećava korupcijske rizike, a posebno je izložen zdravstveni sektor. U Smjernicama se, između ostalog, navodi kako koruptivne prakse mogu utjecati na javni ili privatni sektor i biti povezane sa sustavom nabave, podmićivanjem u medicinskim uslugama, korupcijom u istraživanju i razvoju novih proizvoda, uključujući sukobe interesa i ulogu lobiranja i tako dalje.

Dakle, smatra se nespornim da je jačanje antikorupcijskih standarda u ustanovama zdravstvu u Republici Hrvatskoj opravdano i u skladu s ciljem jačanja preventivnih antikorupcijskih mehanizama u ovom posebno osjetljivom području.

Smatra se bitnim istaknuti kako se ZSSI-jem ni na koji način ne utječe na proces imenovanja ravnatelja zdravstvenih ustanova da bi njime isti bili politički imenovani, a kako se sugerira kroz predmetni dopis te smatramo da je jačanje antikorupcijskih standarda u svim prepoznatim korupcijski osjetljivim područjima može samo pridonijeti ukupnoj kvaliteti obnašanja dužnosti i pružanja usluga u javnom sektoru.

U odnosu na posebno istaknut položaj ljekarni, ističe se kako ZSSI ne donosi nikakva ograničenja u odnosu na same ljekarne kojima bi se ljekarne u javnom vlasništvu dovelo do neravnopravnog položaja u odnosu na ljekarne u privatnom vlasništvu. ZSSI-jem se uvode standardi u odnosu na ravnatelje tih ustanova kao pojedince te se napominje se kako je ZSSI-jem, osim ravnatelja zdravstvenih ustanova, u krug obveznika uvršten i, primjerice, izvanredni povjerenik (sukladno Zakonu o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku), a koji nema radni ili dužnosnički odnos sa bilo kojim tijelom javne vlasti, i ne prima plaću iz proračuna te mu se plaća ne obračunava u javnom centralnom obračunskom sustavu. Nadalje, osim ravnatelja ljekarni kao zdravstvenih ustanova, postoje i druge kategorije pravnih osoba čiji su čelnici/ravnatelji/odgovorne osobe definirani kao obveznici po ZSSI-ju na koje se primjenjuje Zakon o trgovačkim društvima.

Glede istaknute problematike tumačenja članka 7. točke d) od strane Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa putem navedene Smjernice i usmene komunikacije, a kojima se, prema dopisu, dovodi do nejednakog položaja ravnatelja ustanova u odnosu na druge zaposlenike u zdravstvu zbog zabrane primanja nekih materijalnih prava, koja su definirana važećim pravnim izvorima i sklopljenim ugovorima o radu te nisu proizvoljna, ističe se da je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa kao samostalno i neovisno tijelo koje nadzire primjenu ZSSI-a te pokreće postupke u slučaju njegova kršenja. Povjerenstvo je javno objavilo Smjernice o zabrani primitka dodatne naknade (31. siječnja 2022. godine) te njihovu dopunu od 12. travnja 2022. u kojima se objašnjava primjena članka 7. točka d. ZSSI o primicima



dodatne naknade za poslove obnašanja javnih dužnosti te se u istima pojašnjavaju određeni aspekti primjene članka 7. točke d. koji se navode i u predmetnom dopisu.

Slijedom svega iznesenog, ne smatra se da se ravnateljima ustanova u zdravstvu kojima je osnivač Republika Hrvatska ZSSI-jem ne osigurava jednak položaj kao ostalim obveznicima Zakona te da bi se time dovela u pitanje i ustavnost samog Zakona u odnosu na povrede prava dostupnosti svakog radnog mjestu i dužnosti. Zaključno, a u odnosu na traženje da se razmotri isključenje ravnatelja ustanova u zdravstvu iz primjene ZSSI-ja, navodi se kako stručno nositelj u ovom trenutku nema planove razmatrati izmjene važećeg teksta Zakona u predloženom smjeru.

S poštovanjem,



PVdCx6_VKUeQmyos3muV3w