

# Etički kodeksi u lokalnoj samoupravi u odnosu na Etički kodeks Gradske uprave Grada Zagreba

---

Marić, Tina

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:753952>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-11**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Tina Marić

ZAVRŠNI RAD

**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU PRAVNI FAKULTET SPECIJALISTIČKI  
DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE**

Tina Marić

**ETIČKI KODEKSI U LOKALNOJ SAMOUPRAVI U  
ODNOSU NA ETIČKI KODEKS GRADSKE UPRAVE  
GRADA ZAGREBA**

ZAVRŠNI RAD

Kolegij : Etika javne uprave

Mentorica : prof.dr.sc. Gordana Marčetić

Zagreb, lipanj 2023.

Tina Marić

## IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je završni rad

isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

Studentica: Tina Marić

U Zagrebu, 27.06.2023.



(potpis)

## SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
1.1. Predmet i cilj rada .....	2
1.2. Izvori podataka i metode prikupljanja.....	2
1.3. Sadržaj i struktura rada.....	3
2. LOKALNA SAMOUPRAVA .....	4
2.1. POJMOVNO ODREĐENJE .....	4
2.2. Zakonska definicija ustrojstvenih jedinica JLSU .....	5
2.3. Grad Zagreb.....	5
2.3.1. Djelokrug Grada Zagreba.....	6
2.3.2. Ustrojstvo Grada Zagreba.....	6
3. SLUŽBENICI I NAMJEŠTENICI U OKVIRU TIJELA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....	7
3.1. Službenici i namještenici u okviru službeničkog prava .....	7
3.2. Zakonska definicija službenika i namještenika.....	8
3.3. Službeničko pravo na lokalnoj razini.....	9
4. ETIKA U JAVNOJ UPRAVI I MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE .....	10
4.1. Uloga OECD-a u etičkoj infrastrukturi javne uprave.....	10
4.2. Važnost mjera koje mogu unaprijediti etičku infrastrukturu .....	11
4.3. OECD smjernice kao pretpostavka stabilne i jasne etičke infrastrukture u javnoj upravi.....	12
4.4. 13 preporuka OECD-a iz 2017.....	13
5. ETIKA I ETIČKI KODEKSI U LOKALNOJ SAMOUPRAVI .....	16
5.1. Etički kodeksi i kodeksi ponašanja .....	16
5.1.1. Etički kodeks Gradske uprave Grada Zagreba.....	17
5.1.1.2. Predmet, sadržaj i svrha Etičkog kodeksa Gradske uprave Grada Zagreba.....	17
5.1.1.3. Temeljna načela.....	17

5.1.1.4. Odnos prema korisnicima usluga i drugim tijelima.....	18
5.1.1.5. Odnosi službenika.....	19
5.1.1.6. Etičko povjerenstvo.....	20
5.1.1.7. Pritužbe i postupak.....	21
6. ANKETNO ISTRAŽIVANJE .....	22
6.1. Cilj i svrha istraživanja.....	22
6.2. Metodologija istraživanja .....	22
6.3. Rezultati anketnog istraživanja.....	24
6.4. Osvrt na rezultate anketnog istraživanja.....	33
7. ZAKLJUČAK.....	35
LITERATURA .....	37

## 1. UVOD

Etika je sve zastupljenija tema kako svih segmenata društva tako i uprave. Polaganje pažnje institucionalnoj razvijenosti kako na nacionalnoj tako i na globalnoj razini dovodi do nužnosti kodifikacije etičkog ponašanja. Takvo normiranje ponašanja putem Etičkog kodeksa pokazalo se, usuđujem se reći nužno u društvenim okruženjima u kojima je korupcija na visokoj razini uvučena u sve pore društva pa tako i u upravu. Nažalost korupcija nije jedini uzrok potrebe za regulacijom ponašanja.

Kodeksom se utvrđuju pravila ponašanja i određena načela kojih se nužno pridržavati. Kao svrha Etičkog kodeksa nameće se promicanje etičkih, moralnih i vrijednosnih kriterija u svrhu ostvarivanja općeg dobra, javnog interesa i povjerenja u institucije.

Pojam etika obilježava široko značenje. Ne postoji konkretna definicija pojma. Uzevši u obzir da je etika tema filozofije i mnogih drugih društvenih znanosti, te da zaokuplja pažnju tijekom povijesti, možemo reći da bez obzira na razvojnost odnosno promjenjivost pojma, neka pitanja su konstantno bila tema istraživanja. Jedno od bitnih pitanja je odnos etike i morala. Treba li etiku promatrati s psihološkog aspekta ili se radi o vlastitom određivanju djelovanja? Promatrati ju kao socijalnu kategoriju, a konkretno ponašanje kao ponašanje prihvatljivo određenoj zajednici? Iz tih pitanja proizlazi pitanje Odakle proizlazi etika i etičko ponašanje?<sup>1</sup> Držim da je etiku potrebno promatrati s psihološkog aspekta u smislu da etičnost proizlazi iz onoga sadržaja iz kojega je osobnost pojedinca satkana i ukalupljena u društvenu sredinu u kojoj se pojedinac razvijao i razvija se i na taj način se procesuirao njegovo etično odnosno neetično ponašanje u društvu, službi ili privatno u obiteljskom okruženju. Svakako je etika i socijalna kategorija jer pripadnost određenim socijalnim kategorijama može utjecati na pojedince. Na pitanje odakle proizlazi etika i etičko ponašanje može se istaknuti da je etičko ponašanje skup mnoštva obilježja pojedinaca koja možemo pripisati i psihološkom i sociološkom aspektu pojedinca. Etičko ponašanje je skup niti koje pojedinac dodaje i para ovisno o okolnostima i stupnju svijesti u određenom društvenom okruženju.

U rječnicima se etika uglavnom definira kao nauka ili učenje o moralu (primjerice, Klaić, 1972: 372 u Marčetić 2013; etika /grč. *æthos* – običaj, navada, značaj, ćud/ nauka o moralu; itd.) ili kao pridržavanje moralnih pravila, moralna filozofija i sl. (Pusić, 2007;

---

<sup>1</sup> Marčetić, G. (2013.) Etički kodeksi i etika javnih službenika, Hrvatska i komparativna javna uprava, 13, 2.

99, Androniceanu, 2009: 20 u Marčetić, 2013). S druge strane, moral se u hrvatskim rječnicima (lat. mos, moris – običaj) prije definirao kao »skup pravila određenog društva ili društvene klase o sadržaju i načinu međusobnih odnosa ljudi i ljudskih zajednica« (Klaić, 1972: 872 u Marčetić, 2013), ili, u suvremenijem obliku, kao »ukupnost načela o sudovima, ponašanju i o odnosima među ljudima koja se nameću savjesti pojedinca i zajednice, a u skladu s općim pojmovima o dobru« (Anić, u: Pusić: 2007: 510 u Marčetić, 2013)

Moral je "ukupnost načela o sudovima, ponašanju i o odnosima među ljudima koja se nameću savjesti pojedinca i zajednice, a u skladu s općim pojmovima o dobru"(Anić, Rječnik). Sadrži određene običaje, navike, norme koji se nameću pojedincu svojom obvezatnošću. Ta obvezatnost može biti rezultat vanjske prisile odnosno društvenih okolnosti i/ili unutrašnje slobode kao posljedice svjesnog htijenja, djelovanja, vrednovanja i prosuđivanja.

Možemo zaključiti da je moral socijalna kategorija, a etika individualna kategorija.

### 1.1. Predmet i cilj rada

Temeljna intencija ovoga rada je prikazati službenički sustav na lokalnoj razini, konkretno u Gradskoj upravi Grada Zagreba, kroz prizmu etičkog kodeksa. Cilj mu je pokazati kroz konkretno istraživanje na koji način službenici percipiraju Etički kodeks kao sredstvo za rješavanje konkretnih problema i imaju li povjerenje u taj dani mehanizam.

### 1.2. Izvori podataka i metode prikupljanja

Rad se sastoji od dva dijela. Prvi dio je teorijske naravi i temelji se na domaćim i stranim stručnim i znanstvenim radovima. Koristan izvor podataka u nedostatku sistematizirane literature su službene internet stranice, zakonski tekstovi, udžbenici, radni materijali i prezentacije kolegija vezanih za konkretnu tematiku. Drugi dio je temeljen na konkretnom istraživanju provedenom putem anketnog ispitivanja vezanog za konkretno poznavanje i percepciju primjene Etičkog kodeksa Gradske uprave Grada Zagreba od strane zaposlenih službenika. Bilo je dosta poteškoća prikupiti transparentan broj službenika voljnih odgovoriti na postavljene upitnik što govori o svijesti i izvjesnom strahu od posljedica ispitanika. Bez obzira na medijski vrlo eksponiranu temu još uvijek je na konkretan upit vrlo teško dobiti odgovor.



### 1.3. Sadržaj i struktura rada

Ovaj rad je po strukturi raspodijeljen u sedam cjelina. U prvoj cjelini je obrađen predmet i cilj rada te izvori i metode prikupljanja podataka. Druga cjelina analizira pogled zakonodavca na pojam i definiranje lokalne samouprave. Treća cjelina govori o službenicima i namještenicima u okviru tijela lokalne samouprave. Četvrta cjelina bavi se etikom u sklopu javne uprave. Tema pete cjeline su etički kodeksi u lokalnoj samoupravi. U šestoj cjelini su prikazani rezultati i analiza anketnog istraživanja o poznavanju i percepciji Etičkog kodeksa Gradske uprave Grada Zagreba. Zadnji sedmi dio rada je zaključak.

## 2. LOKALNA SAMOUPRAVA

### 2.1. Pojmovno određenje

Ustavom kao temeljnim pravnim aktom u Republici Hrvatskoj propisano je da se vlast u Republici Hrvatskoj temelji na načelu diobe vlasti. Vlast se dijeli na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Također Ustav jamči pravo građanima na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Sadašnji sustav lokalne samouprave ima svoje temelje u zakonskom okviru iz 1992. godine i stupanjem na snagu zakona iz 1993. godine. Tim zakonom je definiran teritorijalni ustroj, samoupravni djelokrug, izborni sustav, način financiranja lokalne samouprave, a njegova provedba je konkretizirana prvim lokalnim izborima.<sup>2</sup>

Jedinice lokalne samouprave predstavljaju općine i gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave su županije. U skladu sa svojim samoupravnim djelokrugom općine i gradovi obavljaju poslove od lokalnog značenja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a istovremeno nisu Ustavom ili zakonom stavljeni u nadležnost državnih tijela. Županijama su dodijeljeni poslovi od područnog (regionalnog) značaja. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi određuje područja koja su u samoupravnom djelokrugu jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) i županija. Posebnim sektorskim zakonima odrediti će se poslovi koje su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne obavljati te poslovi koje mogu obavljati. Na isti način posebnim zakonom određuju se poslovi državne uprave koji se obavljaju u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave.<sup>3</sup>

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju predstavničko i izvršno tijelo. Predstavnička tijela su općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština. Njihovi članovi se biraju tajnim glasovanjem na neposrednim izborima. Predstavnik izvršnog tijela u općini je općinski načelnik, u gradu gradonačelnik te u županiji župan. Oni se biraju tajnim glasovanjem na neposrednim izborima. Grad Zagreb je jedinica koja ima poseban status. Ustrojena je kao grad s položajem županije. Predstavničko tijelo Grada Zagreba je Gradska skupština.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Službena Internet stranica Ministarstva pravosuđa i uprave: Državna uprava, <https://mpu.gov.hr/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-24398/24398>

<sup>3</sup> Službena Internet stranica Ministarstva pravosuđa i uprave: Državna uprava, <https://mpu.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-24398/samoupravni-djelokrug-opcine-grad-a-zupanije-24399/24399>

<sup>4</sup> Službena Internet stranica Ministarstva pravosuđa i uprave: Državna uprava, <https://mpu.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-24398/tijela-jedinica-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave-24400/24400>

## 2.2. Zakonska definicija ustrojstvenih jedinica JLSU

Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su županije. Općine, gradovi i županije osnivaju se zakonom.<sup>5</sup>

Općina je jedinica lokalne samouprave koja se u pravilu osniva za područje naseljenih mjesta, koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva.<sup>6</sup>

Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je središte županije te svako mjesto koje ima 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja.<sup>7</sup>

Iznimno, gdje zato postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni) gradom se može utvrditi mjesto koje ne zadovoljava uvjete iz prethodnog članka.<sup>8</sup>

Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja, prirodnu, gospodarsku, prometnu, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnog (regionalnog) interesa.<sup>9</sup>

## 2.3. Grad Zagreb

Zakonom o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20) se konkretno određuje položaj, djelokrug i ustrojstvo Grada Zagreba, kao glavnog grada Republike Hrvatske. Sva pitanja vezana za Grad Zagreb a nisu uređena prethodno navedenim zakonom uređuju se Zakonom o lokalnoj područnoj (regionalnoj) samoupravi(NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20). U obavljanju poslova državne uprave tijela Grada

---

<sup>5</sup>Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20), čl.3.

<sup>6</sup>Ibid, čl.4.

<sup>7</sup>Ibid, čl.5.

<sup>8</sup>Ibid, čl.5. st.2.

<sup>9</sup>Ibid, čl.6.

Zagreba imaju ovlasti i obveze tijela državne uprave sukladno zakonu kojim se određuje sustav državne uprave.<sup>10</sup>

Grad Zagreb ima položaj županije.<sup>11</sup>

„Grad Zagreb ima Statut. Statutom Grada Zagreba, u skladu sa zakonom se uređuje njegov samoupravni djelokrug, njegova obilježja, javna priznanja, ustrojstvo, ovlasti i način rada njegovih tijela, oblici neposrednog odlučivanja građana, suradnja s drugim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza Grada Zagreba.“<sup>12</sup>

### 2.3.1. Djelokrug Grada Zagreba

U okviru svog samoupravnog djelokruga grad obavlja poslove iz djelokruga grada i županije, te druge poslove propisane zakonom. Povjerene poslove državne uprave utvrđene posebnim zakonom obavljaju nadležna tijela grada.<sup>13</sup>

### 2.3.2. Ustrojstvo Grada Zagreba

Grad Zagreb kao ustrojstvenu jedinicu čini Gradska skupština grada Zagreba i izvršno tijelo koje predstavlja gradonačelnik.

Gradska skupština Grada Zagreba je predstavničko tijelo građana Grada Zagreba koje donosi akte u okviru samoupravnog djelokruga Grada te obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i Statutom. Ima četrdeset sedam zastupnika. Način rada Gradske skupštine uređuje se Poslovníkom, u skladu sa zakonom i Statutom. Ima predsjednika i potpredsjednika, čiji se broj određuje Statutom. Predsjednik i jedan potpredsjednik Gradske skupštine mogu svoju dužnost obnašati profesionalno uz odluku Gradske skupštine.<sup>14</sup>

Gradonačelnik je izvršni nositelj vlasti u gradu. On predstavlja i zastupa Grad Zagreb. Bira se načinom koji određuje zakon o lokalnim izborima. Odgovoran je za zakonito i pravilno obavljanje poslova državne uprave tijelu nadležnom za upravni nadzor u odgovarajućim područjima. Ima dva zamjenika koji se biraju na način propisan zakonom o lokalnim izborima.

---

<sup>10</sup>Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20), čl.1.

<sup>11</sup>Ibid čl.2.

<sup>12</sup>Ibid čl.3.

<sup>13</sup>Ibid čl.4. st. 1. i st.2.

<sup>14</sup>Ibid čl.5.

Za obavljanje poslova iz djelokruga Grada ustrojavaju se upravna tijela Grada Zagreba. Odluku o njihovom ustrojstvu donosi Gradska Skupština. Upravnim tijelima grada upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje gradonačelnik. Pročelnike koje u okviru svog djelokruga obavljaju poslove državne uprave imenuje gradonačelnik uz prethodnu suglasnost nadležnog čelnika tijela državne uprave. Imenuju se na četiri godine i mogu se ponovno imenovati.<sup>15</sup>

„Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba pročelnici odgovaraju Gradonačelniku.“<sup>16</sup>

U gradu Zagrebu osnivaju se gradske četvrti i mjesni odbori kao oblici mjesne samouprave na način i postupkom koji utvrđuje Statut grada. Djelokrug i ovlasti utvrđuju se Statutom u skladu sa zakonom.<sup>17</sup>

### **3. SLUŽBENICI I NAMJEŠTENICI U OKVIRU TIJELA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

#### **3.1. Službenici i namještenici u okviru službeničkog prava**

Mnoge su okolnosti i teorije koje prezentiraju i određuju službeničko pravo, službenike i namještenike te njihov položaj i status u okviru državnog aparata. Možemo reći da se u Republici Hrvatskoj zastupa izdvajanje službeničke tematike iz privatno pravne regulacije radnih odnosa i uređivanje specifičnih pojmova i odnosa posebnim zakonima. Kod uređivanja odnosa državnih službenika u primjeni je Zakon o državnim službenicima iz 2001. uz brojne izmjene i dopune kojim su uređena brojna radno pravna pitanja i odnosi službenika. Stupanjem na snagu Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. godine. (sada već uz brojne izmjene i dopune) konkretizirali su se službenički odnosi na lokalnoj razini.<sup>18</sup>

Postoje i posebni službenički sustavi za zaposlene službenike u vojsci, policiji, vanjskim poslovima, carinskoj službi, sigurnosnim službama te za sudske službenike. Valja naglasiti da pri primjeni zakona kojim se uređuju posebni službenički sustavi posebni zakoni imaju

---

<sup>15</sup>Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20), čl.13. i čl.14.

<sup>16</sup> Ibid čl.15.

<sup>17</sup>Ibid. čl.17.

<sup>18</sup>Pičuljan, Z. , 1. Pipunić, S. (2008). Službeničko pravo. Zagreb: Novi informator. str.14.

prednost pred općim propisima. Ako neko pitanje nije uređeno općim i posebnim zakonom primjenjuje se Zakon o radu kao opći zakon o radnim odnosima.<sup>19</sup>

Službeničko pravo spada u domenu javnog prava i složeniji je postupak uređivanja radnih odnosa negoli u drugim područjima. Specifičnost je ta što se službenici u službu postavljaju upravnim aktom koji predstavlja autoritativni akt javnog prava te se na taj način odražava različitost odnosa među poslodavcima i zaposlenicima čiji se odnos temelji na propisima radnog prava ili drugih oblika privatnog prava kojima je regulirano zapošljavanje na tim područjima.

### 3.2. Zakonska definicija službenika i namještenika

Prema Zakonu o državnim službenicima: „Poslove u državnim tijelima obavljaju državni službenici i namještenici. Državni službenici su osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona. Međutim državnim službenicima smatraju se i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove. S druge strane, namještenici su osobe koje u državnim tijelima rade na pomoćno tehničkim poslovima i ostalim poslovima čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela.“<sup>20</sup>

Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi „Upravne, stručne i ostale poslove u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju službenici i namještenici. Službenici obavljaju upravne i stručne poslove iz djelokruga tijela u kojem rade, a namještenici obavljaju prateće i pomoćne poslove.“<sup>21</sup>

Uspoređujući ove dvije definicije može se reći da se razlikuju po definiranju poslova koje obavljaju službenici.

### 3.3. Službeničko pravo na lokalnoj razini

Do donošenja službeničkog zakona koji se odnosi na lokalnu i regionalnu samoupravu službenički odnosi na toj razini su bili skroz izvan pravne regulacije ili regulirani na

---

<sup>19</sup>Potočnjak,Ž.(2013.) Radni odnosi državnih službenika. Zagreb: Biblioteka suvremena javna uprava. Str.3-8

<sup>20</sup> Zakon o državnim službenicima (NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/1 5, 61/17, 70/19, 98/19), čl.3.

<sup>21</sup>Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20), čl.56. st.1.i.2.

neprihvatljive načine. Od 2001. godine na lokalne službenike se primjenjivao Zakon o državnim službenicima i namještenicima (ZODSIN) iz 2001. U Gradu Zagrebu možemo istaknuti Kolektivni ugovor za službenike i namještenike u gradskim upravnim tijelima Grada Zagreba I Pravilnik o razvrstavanju poslova i zadaća i o postupku za utvrđivanje visine sredstava za plaće zaposlenika u gradskim upravnim tijelima te o koeficijentima za utvrđivanje plaća imenovanih ili izabranih osoba. Iako je ZODSIN 1. siječnja 2006. Prestao važiti za državne službenike a istovremeno se primjenjivao sve do 2008. u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, sve do stupanja na snagu Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Odredbe o plaćama sadržane u ZODSIN-u su se primjenjivale i na lokalne i na državne službenike do 2010. kada je stupio na snagu Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZPL).

Jedan od paradoksa je da se ZPL nije mogao primjenjivati sve do donošenja Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta za službenike upotpunjeni namještenike u JPLS na temelju koje su predstavnička tijela trebala donijeti odluke o koeficijentima za obračun plaće službenika. Uredba je stupila na snagu tek u lipnju 2010.

Može se reći da su ZSLPS donijeta i konkretizirana rješenja ali još uvijek se dosta oslanjao na rješenja iz prethodno primjenjivanog zakona. Primjerice definicija lokalnih službenika i namještenika, tematika prijma i prestanka službe, premještaji, raspolaganja te prava, obveze i odgovornosti u postupku povrede službene dužnosti. Natječajni postupak je detaljnije razrađen, a tematika stručnog osposobljavanja i usavršavanje je imala za podlogu ZODS.<sup>22</sup>

Zakon se bavi formalnim i tehničkim pitanjima službeničkog sustava dok je sadržaj stavljen u drugi plan. Može se reći da se ključna pitanja kao što je klasifikacijski sustav, platni sustav i sustav napredovanja prepušta nekim drugim još nedonesenim propisima.<sup>23</sup>

## **4. ETIKA U JAVNOJ UPRAVI I MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE**

### **4.1. Uloga OECD-a u etičkoj infrastrukturi javne uprave**

OECD je devedesetih godina proveo istraživanje u devet zemalja svijeta i donio zaključak o

---

<sup>22</sup>Marčetić, G. (2013) Novo lokalno službeničko pravo i upravljanje ljudskim potencijalima u reformiranoj lokalnoj samoupravi. U:Koprić I. (ur.) Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Zagreb: 195.

<sup>23</sup>Ibid 196.

- 1) Politička predanost prema poštenju
- 2) Efektivan zakonodavni okvir
- 3) Učinkoviti mehanizmi odgovornosti
- 4) Izvedivi kodeksi ponašanja
- 5) Profesionalna socijalizacija osoblja
- 6) Podržavajući uvjeti javne službe
- 7) Tijelo za koordinaciju etike
- 8) Aktivno društvo<sup>24</sup>

Etički kodeksi odnosno kodeksi ponašanja postavljaju smjernice za ponašanje pri obavljanju posla. Građani imaju uvid u pravila ponašanja službenika i prema tome mogu prilagoditi svoja očekivanja. Središnje tijelo zaduženo za koordinaciju ima ulogu da kvalitetno koordinira iz čega proistječu minimalna ponašanja koja su u suprotnosti s etičkim načelima. Svi akteri i čimbenici su međusobno povezani i tek iz te međusobne interakcije moguće je iznjedriti pozitivne učinke. Bitni akteri u osiguravanju funkcionalne etičke infrastrukture uz središnje tijelo zaduženo za etiku je politička garnitura, sami službenici te građani koji ne smiju isključivati svoje aktivno sudjelovanje u ovom procesu.<sup>25</sup>

„Istraživanje Marčetić i sur. (2020.) je pokazalo da je najvažniji i najprisutniji dio etičke infrastrukture u svim zemljama zakonodavni okvir, odnosno sve zemlje uključene u istraživanje imaju pravila ponašanja službenika sadržana u svom službeničkom zakonodavstvu. Vrlo zastupljen element etičke infrastrukture i etički kodeksi koje ima 80% zemalja. Uz to, u 50% zemalja postoje posebni etički povjerenici u pojedinim organizacijama, a 36% ih ima nezavisno tijelo za etička pitanja.“<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Marčetić, Gordana; Etika i javna uprava, Zagreb, Biblioteka Monografije, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu. Str. 114.

<sup>25</sup>Ibid Str.114.

<sup>26</sup>Ibid Str.114.



## 4.2. Važnost mjera koje mogu unaprijediti etičku infrastrukturu

Iz svega prethodno navedenog može se zaključiti da je u svim zemljama zakonodavni okvir najvažniji i najprisutniji. Drugim riječima sve zemlje sudionice istraživanja imaju pravila ponašanja službenika sadržana u svom službeničkom zakonodavstvu. Etički kodeksi kao bitan element etičke infrastrukture vrlo su zastupljeni u čak 80% zemalja. Istraživanje pokazuje da uz etičke kodekse u 50% zemalja postoje posebni etički povjerenici u pojedinim organizacijama, 36% ima nezavisno tijelo za etička pitanja.<sup>27</sup>

Bez obzira na to na kojem se stupnju etička infrastruktura nalazi u pojedinim zemljama sve zemlje kontinuirano rade na unapređenju iste. Navedeno je vidljivo iz odgovora na pitanja o potrebi uvođenja novina u sustav kako bi se ojačala etička infrastruktura i povjerenje građana u javnu službu. Konkretno mjere koje se provode vidljive su iz tablice br.1. "Kao najvažniju mjeru za osnaživanje etičke infrastrukture više od 70% ispitanika ističe potrebu edukacije službenika o pitanjima etike (Marčetić i sur., 2020.:49). Na ovaj način je naglašen važan dio etičke infrastrukture koji se odnosi na primjenu u praksi. Možemo reći da se zakonski okvir, kodeksi i neovisna tijela mogu relativno jednostavno postaviti, mijenjati i prilagođavati njihov uspjeh ovisi moglo bi se reći o najvažnijim akterima u ovoj priči a to su službenici. Nameće se pitanje koliko su službenici osposobljeni prepoznati etičke probleme i tome prilagoditi svoje ponašanje. U tu svrhu se primjenjuju meke mjere koje se očituju najčešće kontinuiranom edukacijom službenika.

Uz sve već navedeno, politička podrška je na samom vrhu na ljestvici važnosti za jačanje etičke infrastrukture za više od 50% ispitanika. Poticanje službenika na prijavljivanje neetičnih ponašanja (uz zaštitu tzv. zviždača) i potrebe postojanja manje formalističkih dokumenata i birokratiziranih procedura navodi kao bitne stavke manje od 50% ispitanika. Ostale mjere koje se odnose na više kontrole i veće kazne za neetična ponašanja za službenike i dužnosnike, uspostavu nezavisnih tijela za ispitivanje kršenja etičkih standarda te bolju edukaciju građana o njihovim pravima zastupa 26% ispitanika.<sup>28</sup>

## 4.3. OECD smjernice kao pretpostavka stabilne i jasne etičke infrastrukture u javnoj upravi

Preporuka o unaprjeđenju etičkog postupanja u javnim službama i temeljnim etičkim načelima u javnim službama dokument je OECD-a iz 1998. godine koji se sastoji od dvanaest

---

<sup>27</sup>Ibid str.114

<sup>28</sup>Ibid str.115.

jasnih, konkretnih i ciljanih načela savjetodavnog karaktera što, kako i na koji način i što učiniti da bi etička infrastruktura dobila konkretne i u praksi primjenjive institute, a potom i rezultate u području javne uprave.<sup>29</sup>

„12 načela upravljanja etikom u javnoj upravi (OECD, 1998.)

1. Etički standardi za javne službenike moraju biti jasni.
2. Etički standardi se moraju odraziti u cjelokupnom pravnom okviru zemlje.
3. Praktične etičke upute moraju biti dostupne svih službenicima.
4. Javni službenici moraju znati njihova prava i obveze.
5. Mora postojati politička volja koja će ojačati etičko ponašanje službenika.
6. Proces donošenja odluka mora biti otvoren i transparentan te dostupan javnosti.
7. Komunikacija i suradnja između javnog i privatnog sektora mora biti uređena jasnim uputama.
8. Javni menadžeri moraju demonstrirati i provoditi etička načela postupanja.
9. Upravljanje, postupci i praksa u upravnim organizacijama moraju poticati službenike na etičko ponašanje.
10. Uvjeti zaposlenja službenika i tehnike upravljanja ljudskim potencijalima moraju promicati etička načela.
11. U javnoj službi moraju postojati odgovarajući mehanizmi odgovornosti i nadzora.
12. Moraju postojati unaprijed predviđene i određene procedure i sankcije za sve prijestupe.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup>Ibid 116.

<sup>30</sup>Ibid 117.

Ova načela su vrlo precizna i jasno upućena na službenike. Stavlja se izričiti akcent na same službenike u smislu da se konkretno razrađuje odnos pravnih normi i društvenog uređenja prema njima. Istaknuta je politička volja i uloga koja je ključan element i polazna točka svih procesa. Komunikacija, suradnja, otvorenost, upravljanje ljudskim potencijalima, mehanizmi odgovornosti i nadzora, sankcioniranje za prijestupe sve su to pretpostavke koje imaju u svom temelju kao prioritet političku volju koja se treba manifestirati u konkretiziranju i prilagodbi pravnih normi da bi pozitivni parametri zaživjeli u praksi.

#### 4.4. 13 preporuka OECD-a iz 2017.

Uvidjevši učestalo kršenje etičkih standarda i potrebu što šireg pristupa problematici OECD 2017. godine donosi novu preporuku o javnom integritetu koja mijenja postojeću iz 1998. godine. Uzima u obzir međusobnu povezanost privatnog i javnog sektora te civilnog društva i pojedinca. Zalaže se za pristup integritetu koji obuhvaća sve razine društva. U proširenijem obliku Preporuka govori ne samo o etici nego su uočili bitnim govoriti o integritetu. Integritet definiraju kao „dosljedno i usklađeno poštivanje zajedničkih etičkih vrijednosti, principa i normi koji su u javnom sektoru nužni za osiguranje i održavanje javnog interesa iznad privatnih interesa”<sup>31</sup>

Preporuka obuhvaća cijeli javni sektor s pripadajućim zakonodavnim, izvršnim, upravnim i sudbenim tijelima bez obzira na njihov status i položaj. Odnosi se i na privatni sektor koji na bilo koji način pruža javne usluge. U odnosu na proširenu ciljanu skupinu na koju se preporuka odnosi i samim sadržajem je opsežnija. Naime, zadrži trinaest uputa koje se razrađuju kroz tri ili četiri odrednice.<sup>32</sup>

„Preporuka o javnom integritetu- osnovne upute (OECD, 2017.)

1. Na najvišoj političkoj i upravnoj razini pokazati predanost povećanju integriteta u javnom sektoru i smanjenju korupcije.
2. Pojasniti i odrediti jasne institucionalne odgovornosti kako bi se osiguralo jačanje efektivnosti sustava javnog integriteta.

---

<sup>31</sup>Ibid 117.

<sup>32</sup>Ibid 117

3. Razviti strateški pristup koji se temelji na dokazima, a ima za cilj smanjiti rizike za narušavanje javnog integriteta.
4. Postaviti visoke standarde postupanja javnih službenika.
5. Promovirati „whole-of-society“ kulturu, odnosno kulturu uključivog društva, kroz razvijanje partnerstva sa privatnim sektorom, civilnim društvom i pojedincima.
6. Uložiti u vodstvo koje promovira integritet kako bi se pokazala organizacijska orijentiranost prema osiguranju integriteta.
7. Razvijati javni sektor koji se temeljni na profesionalizmu, merit sustavu, javnim vrijednostima i dobrom upravi.
8. Javnim službenicima omogućiti dovoljno informacija, edukacije, uputa i savjeta o tome kako primijeniti standarde integriteta na radnom mjestu.
9. Podržati kulturu otvorenosti u javnom sektoru te responsivnosti prema svim problemima javnog integriteta.
10. Razviti unutarnji sustav kontrole i upravljanja rizicima kako bi se osiguralo poštivanje standarda integriteta u javnim organizacijama.
11. Osigurati da mehanizmi provedbe i zaštite standarda pružaju odgovarajući odgovor na sve povrede javnog integriteta od strane javnih službenika ali i svih ostalih koji mogu biti uključeni u takva kršenja.
12. Ojačati ulogu vanjskih mehanizama nadzora i kontrole u javnom sektoru.
13. Potaknuti transparentnosti i uključivanje dionika u sve faze policy procesa kako bi se osigurala odgovornost i zaštita javnog interesa.“<sup>33</sup>

U odnosu na OECD-ove smjernice iz 1998. godine ove iz 2017. godine su puno konkretnije i opširnije. Temeljni pojam koji je stavljen u središte je integritet. Svi parametri bi trebali biti usmjereni ka javnom integritetu. Javni sektor, institucije, odgovornost i efektivnost, postupanje, suradnja sa privatnim sektorom, odnos sustava prema službenicima, odnos

---

<sup>33</sup>Ibid 118.

službenika prema sustavu i strankama na radnom mjestu, odgovor sustava za povrede integriteta na svim razinama, transparentnost, čvrsti mehanizmi nadzora i kontrole, funkcioniranje u praksi svih oblika odgovornosti- sve navedeno može se staviti pod zajednički naziv pojma integritet. U praksi su mnoge stvari nevidljive i neprovedive bez obzira na fiktivno postojanje političke volje da sustav izgleda normativno uređen izvana. Unutar sustava još uvijek ne postoji konkretiziran model funkcioniranja na način da se potiče podizanje integriteta od najniže do najviše razine niti postoje sankcije za nepoštivanje temeljnih načela. Još uvijek se funkcionira u prilično začahurenom modelu gdje je lakše previdjeti propuste nego uočiti, sankcionirati ili s druge strane potaknuti i istaknuti pozitivne modele ponašanja. Temeljna je svijest pojedinca i ne treba se sklanjati i opravdavati s teškim pojmovima kao što su politička volja, zakonodavni okvir, institucije... Iza svih tih zvučnih pojmova stoji pojedinac koji ili ima svijest ili nema svijest o dobrom ili lošem postupanju. Moralnost, etičnost i ona iskonska svijest o istom su temelj od kojega se treba krenuti graditi integritet sustava. Zadaća je političkog sustava je postaviti vidljive granice i sankcije za prelazak istih. Jesu li nositelji političkog sustava dovoljno svjesni, moralni i etični? Jesu li oni odraz biračkog tijela koje predstavljaju? Svakako je sve uzročno posljedično povezano i nalaže vrlo sitničave promjene počevši od pojedinca koji je glavna nit i nositelj promjena pa do nekih širih društvenih i političkih skupina.

Osma preporuka govori o javnim službenicima i o omogućavanju informacija, edukacija, uputa i savjeta o tome kako primijeniti standarde integriteta na radnom mjestu. Informacija i edukacija o bilo kojem području koje može utjecati na poboljšanje integriteta u sustavu ne smije i ne može biti privilegija podobnih i poželjnih. Kriteriji podobnosti i poželjnosti su sve samo ne moralni i etični.

Težeći ka obrazovanju, edukaciji i proširivanju vidika, sviješću i moralnošću male skupine pojedinaca u sustavu nađu se ugroženima oni koji se trebaju mijenjati ili biti promijenjeni.

U našem sustavu su promjene nužno potrebne i svaki i najmanji pomak je od velikog značenja.

## 5. ETIKA I ETIČKI KODEKSI U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

### 5.1. Etički kodeksi i kodeksi ponašanja

Razni pogledi na regulatorne mehanizme ponašanja službenika usmjereni su na razne teorijske pristupe. Što se tiče povijesnog pregleda s vjerskog stajališta Mojsijev Dekalog (Deset zapovijedi) predstavlja temelj judizma, kršćanstva i islama. Antička Grčka je našla svoj temelj u Periklovom Atenskom kodeksu.<sup>34</sup>

Što se tiče definiranja etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja u suvremenije doba „Etički kodeksi (dalje: EK) navode ključne vrijednosti i načela. Općenitog su karaktera, uglavnom su vrlo apstraktni i ne bave se pitanjima primjene postavljenih vrijednosti u konkretnim situacijama. Suprotno tomu, kodeksi ponašanja (dalje: KP) postavljaju specifične standarde ponašanja koji se očekuju u konkretnim i stvarnim situacijama. Oni pokazuju kako određena načela i vrijednosti treba primijeniti u praksi i pokušavaju predvidjeti i spriječiti određena neprihvatljiva ponašanja (Gilman, 2005, Whitton, 2001, u: Marčetić i Manojlović Toman, 2022:133). Ako kodeksi ponašanja opisuju djelovanja na radnom mjestu etički kodeksi su generalni vodiči za odlučivanje o tim akcijama (Nordlund, u: Androniceanu, 2009, u: Marčetić i Manojlović Toman, 2022:133). Najviši stupanj konkretnosti imaju kodeksi normi i pravila koji postavljaju zahtjeve u pogledu ponašanja službenika i navode sankcije u slučaju povrede tih zahtjeva (Moilanen, 2007, u: Marčetić i Manojlović Toman, 2022:134).“<sup>35</sup> Što se tiče praktične primjene pokazalo se da su obilježja isprepletena. Kodeksi ponašanja pokazuju karakteristike etičkih kodeksa i obrnuto, te su opsegom u rasponu od minimalističkih do opsežnih.

Kada govorimo o obliku kodeksi mogu biti formulirani kao „deset zapovijedi“ ili „justinijanski“ kodeks. Kodeksi „deset zapovijedi“ su kratki. Govore o temeljnim načelima i vrijednostima koje se traže od službenika. Nije uređen način primjene i provedbe kodeksa. S druge strane „justinijanski“ kodeksi su sadržajno duži, precizniji, detaljnije određuju ponašanje i pravila ponašanja, te sadrže odredbe o načinu primjene i provedbe kodeksa. Što se prakse tiče možemo reći da su mnogi kodeksi smješteni po svojim odrednicama između ova dva opisana oblika i da je teško precizno smjestiti i pripisati odrednice jednog od navedenih oblika kodeksa. Također praksa pokazuje

---

<sup>34</sup>Ibid 133.

<sup>35</sup>Ibid 133. i 134.

terminološku neodređenost iz čega proizlazi problematika pri konkretnoj provedbi navedenih pravila.<sup>36</sup>

### 5.1.1. Etički kodeks Gradske uprave Grada Zagreba

#### 5.1.1.2. Predmet, sadržaj i svrha Etičkog kodeksa Gradske uprave Grada Zagreba

Etičkim kodeksom Gradske uprave Grada Zagreba (u daljnjem tekstu: Kodeks) utvrđuju se načela i pravila ponašanja službenika i namještenika koji rade u gradskim upravnim tijelima. Kodeks je utemeljen na zakonskim propisima i pravilima struke. Sadrži načela i standarde koje službenici i namještenici moraju primjenjivati u svom radu prema svim korisnicima usluga, prema drugim tijelima, u međusobnim odnosima i odnosu prema samom poslu koji obavljaju. Svrha kodeksa je promicanje etičkih i moralnih načela koje vodi ka cilju ostvarivanja javnog interesa, transparentnom poslovanju te povjerenju građana u cjelokupni aparat.<sup>37</sup>

#### 5.1.1.3. Temeljna načela

Kodeks navodi devet načela kojih se potrebno pridržavati u obavljanju poslova Gradske uprave Grada Zagreba. To su:

- 1) Načelo zakonitosti i pravne sigurnosti
- 2) Načelo učinkovitog, ekonomičnog i pravodobnog obavljanja poslova
- 3) Načelo odgovornog obavljanja poslova
- 4) Načelo poštivanja dostojanstva osobe i zabrane diskriminacije i povlašćivanja
- 5) Načelo zabrane zlouporabe vlasti i izbjegavanje sukoba interesa u službi
- 6) Načelo zabrane primanja darova
- 7) Načelo zaštite osobnog ugleda i ugleda službe
- 8) Načelo zaštite javnog interesa i političke neutralnosti
- 9) Načelo učinkovitog gospodarenja<sup>38</sup>

U skladu sa prethodno navedenim načelima službenici i namještenici su dužni svoje poslove obavljati u skladu s Ustavom, zakonima, drugim propisima te pravilima struke. Službenici su dužni učinkovitim postupanjem korisnicima usluga u što kraćem roku, s

---

<sup>36</sup>Ibid 134.

<sup>37</sup>Etički kodeks Gradske uprave Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, 9/15), čl. 1-3.

<sup>38</sup>Ibid. čl. 5.-13.

minimalnim troškovima osigurati transparentno i pouzdano ostvarivanje prava i obveza. Ispravnost, savjesnost, marljivost te stručnost u dostizanju postavljenih ciljeva te odgovornost za postupke i rezultate svoga rada visoki su kriteriji koje Kodeks stavlja pred službenike.

Dužnost je službenika je osigurati korisnicima ostvarivanje prava i poštovati njihov integritet i dostojanstvo. Korisnici od strane službenika ne smiju biti izvrgnuti diskriminaciji niti povlašćivanju na temelju dobi, nacionalne, etničke ili socijalne pripadnosti, jezičnog ili rasnog podrijetla, političkih ili vjerskih uvjerenja ili sklonosti, invalidnosti, obrazovanja, socijalnog položaja, spola, bračnog ili obiteljskog statusa, spolne orijentacije itd.

Zabranjena je zlouporaba vlasti i položaja radi postizanja materijalne ili druge koristi odnosno prava i interesa drugih fizičkih i pravnih osoba.

Zabranjeno je koristiti službene informacije u nedozvoljene svrhe kao i utjecati svojim položajem na donošenje odluka koje bi pogodovala vlastitim interesima.

Zabranjeno je primati darove i besplatne usluge bez obzira na njihovu vrijednost u svrhu povoljnijeg rješavanja predmeta. Ako mu je dar ponuđen dužan je odbiti primanje istog te o tome obavijestiti nadređenog službenika.

Službenikova je dužnost odnositi se odgovorno i pažljivo prema osobnom ugledu, ugledu službe i povjerenju korisnika usluga. Dužni su obraćati pozornost na izgled prostora u kojem rade ina vlastito odijevanje koje mora biti uredno i pristojno. Zabranjeno je u obavljanju privatnih poslova koristiti službene oznake i ovlaštenja.

Dužnost je službenika zaštita javnog interesa. Ako je službenik član političke stranke ta činjenica ne smije utjecati na profesionalnost i nepristranost poslova.

Pridržavanje načela ekonomičnosti i djelotvornosti te učinkovitog gospodarenja također su obveza službenika.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup>Ibid. čl. 5.- 13.



#### 5.1.1.4. Odnos prema korisnicima usluga i drugim tijelima

Dužnost službenika u odnosu na korisnike usluga je u svome ponašanju biti profesionalni, objektivni, pristupačni, pažljivi i iskazivati poštovanje. Moraju jasno pokazati namjeru u pružanju pomoći te pokazati zanimanje i strpljenje u konkretnim situacijama. Osobe s invaliditetom i posebnim potrebama trebaju imati posebnu pažnju službenika. Postupanje mora biti usklađeno sa svrhom i ciljem postupanja. Službenici su se dužni u svom ophođenju sa strankama držati općeprihvaćenih normi ponašanja. Dužni su uspostaviti dobru suradnju sa strankama omogućiti im usmeno i pisano izjašnjavaње o postupku. Na zahtjev stranke moraju dati podatke o svom identitetu. Podatke s imenom, prezimenom, titulom i radnim mjestom potrebno je istaknuti na pločici koja se nalazi na ulazu u službenu prostoriju.<sup>40</sup>

Službenici su dužni u skladu s posebnim propisima pružiti sve informacije i omogućiti zaštitu podataka kao i obrazloženje o postupcima i odlukama koje su donijeli.<sup>41</sup>

Profesionalnost i stručnost službenika mora biti na visokoj razini. Dužnost im je unaprjeđivati postojeća i stjecati nova znanja osobito ona znanja koja su vezana uz konkretne poslove gradskog upravnog tijela u kojem rade.<sup>42</sup>

Dužnost suradnje sa službenicima unutar tijela te u drugim tijelima istaknuta je kao bitna. Također je istaknuta uloga medija s kojima službenici moraju surađivati preko nadležne službe za informiranje.<sup>43</sup>

#### 5.1.1.5. Odnosi službenika

Odnosi službenika utemeljeni su na međusobnom poštivanju, uvažavanju, odgovornosti, povjerenju i suradnji. Dužni su međusobno si pomagati, uvažavati, svoju i druge struke, surađivati i ne ometati se međusobno sve to u svrhu postizanja boljih rezultata.

Što se tiče odnosa podređenih i nadređenih službenika dužni su se odnositi časno, pristojno, strpljivo, uravnoteženo i kolegijalno. Službenici odgovaraju nadređenom vezano za način i metode rada te imaju obvezu izvijestiti ga o predmetima na kojima rade

---

<sup>40</sup> Ibid., čl. 14.

<sup>41</sup> Ibid., čl. 15. i 16.

<sup>42</sup> Ibid., čl. 17.

<sup>43</sup> Ibid., čl. 18. i čl. 19.

bez izričitog njegova zahtjeva. Nadređeni je dužan poticati ostale na uvažavanje i suradnju te pružati dobar primjer otvorenosti, uvažavanjem i pravednošću prema ostalima. Nadređeni moraju brinuti o težnjama i mogućnostima službenika, poticati ih na osposobljavanje i usavršavanje te izbjeći privatiziranje međusobnih odnosa.<sup>44</sup>

#### 5.1.1.6. Etičko povjerenstvo

Etičko povjerenstvo je tijelo koje provodi nadzor nad primjenom Kodeksa. Sastoji se od predsjednika i četiri člana koji su imenovani od strane gradonačelnika. Gradonačelnik ima ovlast razrješavanja dužnosti članova. Uvjeti za imenovanje predsjednika Etičkog povjerenstva su: akademsko obrazovanje, radno iskustvo na području javne uprave i javni ugled u Gradu Zagrebu. Službenik ne može biti predsjednik povjerenstva. Članovi su imenovani iz reda službenika s time da jednog člana predlaže sindikat. Imenuje se na vremenski period od četiri godine.

Zadaće Etičkog povjerenstva su:

- Prati i nadzire primjenu Kodeksa
- Promiče etička načela i standarde u Gradu Zagrebu
- Prati odgovara li ponašanje prema strankama, drugim tijelima i međusobno ponašanje službenika etičkim standardima<sup>45</sup>

Poslovi Etičkog povjerenstva su:

- „zaprima pritužbe korisnika usluga i službenika i vodi evidenciju o zaprimljenim pritužbama;
- provodi postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe i ocjenjuje osnovanost pritužbe;
- sastavlja izvješće o postupku provedenu po pritužbi;
- daje odgovor na pritužbu;
- -daje mišljenja i preporuke vezana uz sadržaj i primjenu ovog Etičkog kodeksa te
- promiče etička načela i standarde u službi.“<sup>46</sup>

Djeluje na sjednicama koje saziva predsjednik povjerenstva. On predlaže dnevni red, predsjedava i rukovodi sjednicom. Povjerenstvo odlučuje na sjednici većinom glasova svih članova.

---

<sup>44</sup> Ibid., čl. 20. i čl. 21.

<sup>45</sup>Ibid., čl. 22.

<sup>46</sup>Ibid., čl. 23.

Etičko povjerenstvo djeluje na sjednicama. Predsjednik Etičkog povjerenstva saziva sjednicu, predlaže dnevni red te predsjedava i rukovodi sjednicom. Etičko povjerenstvo odlučuje na sjednici većinom glasova svih članova. Predsjednik Etičkog povjerenstva ima pravo na naknadu za obavljanje poslova.

#### 5.1.1.7. Pritužbe i postupak

Službenici i korisnici usluga mogu poštom ili elektroničkim putem podnijeti pritužbu protiv ponašanja službenika koje se protivi odredbama Kodeksa. Takvu pritužbu će gradonačelnik, pročelnik ili drugi nadređeni službenik proslijediti Etičkom povjerenstvu.

Etičko povjerenstvo je dužno ispitati osnovanost pritužbe pribavljajući izjave i saznanja o ponašanju na koje je pritužba podnesena. Svi službenici i njihovi nadređeni dužni su surađivati u postupku. Službeniku protiv kojega je pritužba podnesena omogućit će se očitovanje u roku osam dana od podnošenja pritužbe.<sup>47</sup>

Nakon što je provelo postupak Etičko povjerenstvo ocjenjuje osnovanost postupka i donosi pisano izvješće i podnosi ga pročelniku u čijem tijelu se nalazi službenik, odnosno gradonačelniku ako se radi o pritužbi na pročelnika. Ako se ocijeni da je pritužba osnovana Etičko povjerenstvo će dati prijedlog za postupke i radnje.<sup>48</sup>

Pročelnik ili gradonačelnik može pokrenuti postupak zbog povrede službene dužnosti ili upozoriti službenika na ponašanje koje nije sukladno etičkim načelima. Pročelnik odnosno gradonačelnik dužni su se očitovati na izvješće povjerenstva u roku od osam dana od zaprimanja. U očitovanju govore o poduzetim mjerama ako smatraju potrebnim. Ako se Kodeks nije prekršio očitovanje se ne dostavlja. Ako se pročelnik odnosno gradonačelnik ne očituju na izvješće uzet će se da kršenja nije bilo.<sup>49</sup>

Etičko povjerenstvo podnosi gradonačelniku godišnje izvješće o radu. Nadležna služba za ljudske potencijale obavlja tehničke poslove Etičkog povjerenstva.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup>Ibid., čl. 25.

<sup>48</sup> Ibid., čl. 26.

<sup>49</sup> Ibid., čl. 27.

<sup>50</sup>Ibid., čl. 28.

## 6. ANKETNO ISTRAŽIVANJE

Ova anketa se odnosi na Etički kodeks Gradske uprave Grada Zagreba i sadrži pitanja o poznavanju sadržaja, iskustvima i percepciji Etičkog kodeksa u konkretnoj primjeni. Namijenjena je službenicima Gradske uprave Grada Zagreba.

### 6.1. Cilj i svrha istraživanja

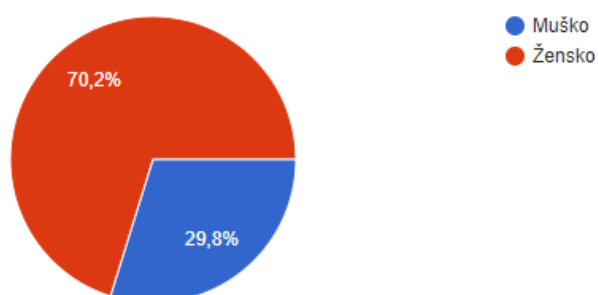
Predmet ove zadnje cjeline rada su stajališta ispitanika odnosno konkretno službenika Gradske uprave Grada Zagreba o funkcioniranju primjene Etičkog kodeksa u konkretnim situacijama. Temeljni cilj bio je doći do konkretnih iskustvenih situacija ispitanika u Gradskoj upravi Grada Zagreba i njihovih stavova u okviru situacija u kojima su se konkretno našli.

### 6.2. Metodologija istraživanja

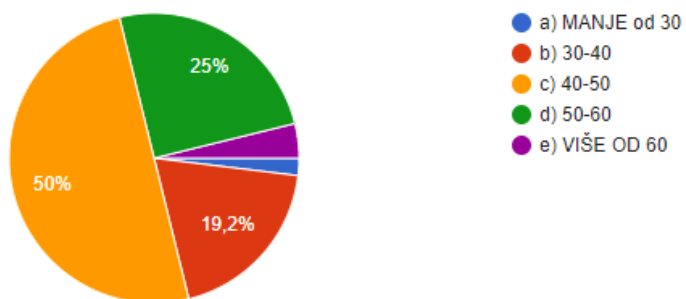
U svrhu analize navedene tematike provedeno je online istraživanje kreiranjem anketnog upitnika uz pomoć alata „Google obrasci“. Anketni uzorak je iznosio 104 ispitanika. Anketa se ciljano slala ispitanicima putem e-maila. Upitnik se sastojao od 16 pitanja. Strukturno je upitnik podijeljen u dvije grupe pitanja. Prva grupa se odnosila na demografsku strukturu ispitanika (3 pitanja). Druga grupa pitanja je sadržavala konkretna i ciljana pitanja vezana za tematiku (13 pitanja). Tablica broj 1. Prikazuje demografsku strukturu ispitanika iz čega je vidljivo da u gradskoj upravi prevladavaju zaposlenici ženskog spola što se jasno vidi prema odazivu na anketu (70,2% žena i 29,8% muškaraca) većina zaposlenika je dobne skupine između 40 i 50 godina (50%), između 50-60 (25%), između 30-40 godina (19,2%), manje od 30 godina (1,9%), više od 60 godina (3,8%). Po kriteriju obrazovanja možemo zaključiti da prevladava visoko obrazovani kadar. Završenu visoku školu/fakultet ima 58,7% ispitanika, srednju školu ima završeno 22,1% ispitanika, 13,5% ima završen magisterij, 4,8% višu školu, doktorat 1% ispitanika.

Vezano za anketu, a s obzirom da su ispitanici odgovarali na dobrovoljnoj bazi, možda anketa neće u potpunosti biti reprezentativna, ali će barem ukazati koliko su zaposlenici upoznati s Etičkim kodeksom budući da se ispunjavanju ankete odazvalo nešto više od sto ljudi što je kada se sagledaju sve okolnosti respektabilan uzorak.

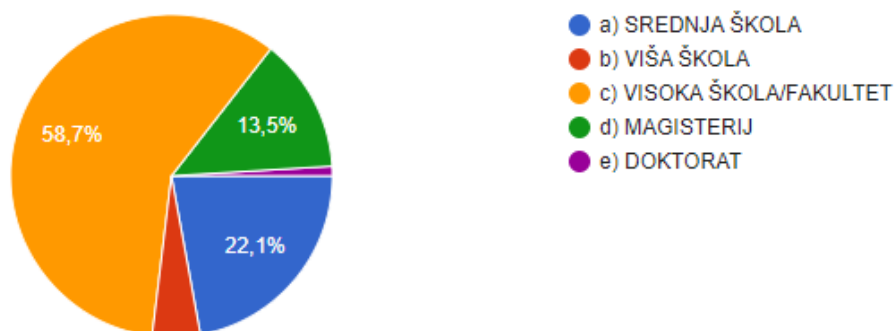
Grafikon 1. Struktura ispitanika po spolu



Grafikon 2. Struktura ispitanika po dobi



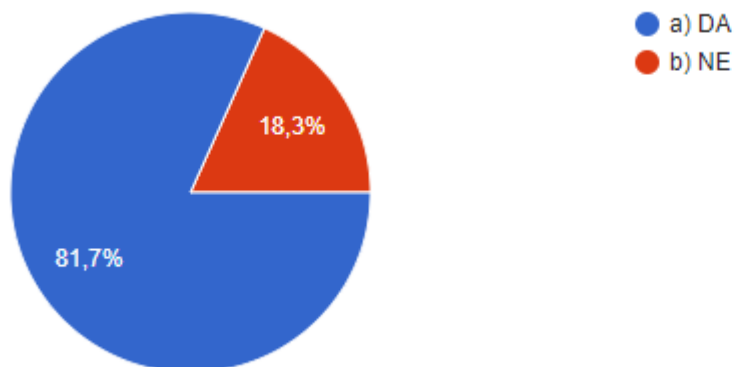
Grafikon 3. Struktura ispitanika po kriteriju obrazovanja



### 6.3. Rezultati anketnog istraživanja

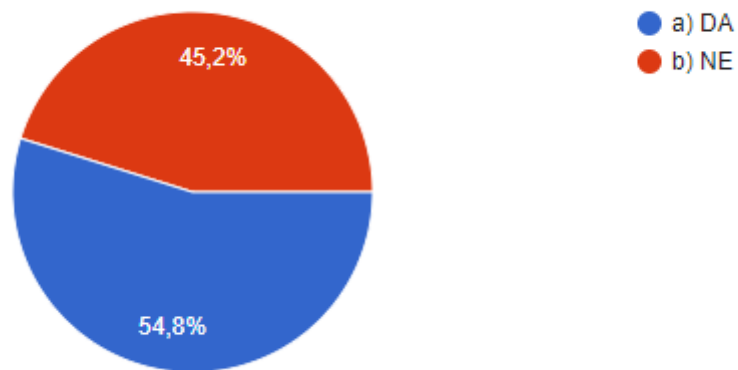
Iz odgovora na anketno pitanje „Znate li postoji li Etički kodeks Gradske uprave Grada Zagreba?“ vidljivo je da je većina od 81,7% ispitanih zaposlenika upoznata s postojanjem Etičkog kodeksa dok 18,3% ispitanika ne zna za postojanje istog.

Grafikon 4. Informiranost o postojanju Etičkog kodeksa



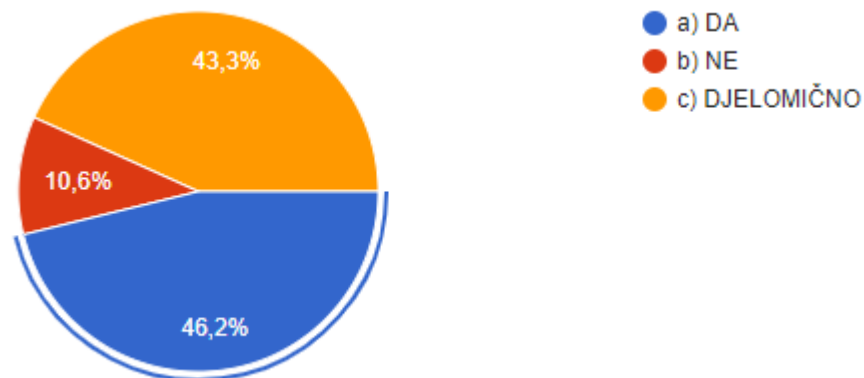
Na pitanje „Ako ste čuli za postojanje etičkog kodeksa poznajete li sadržaj etičkog kodeksa?“ veliki postotak od 45,2% ispitanika koji su čuli za postojanje odgovorio je da nije upoznat sa sadržajem Etičkog kodeksa što je vrlo visok postotak. Ipak više od polovice ispitanih, njih 54,8% je upoznato sa sadržajem Etičkog kodeksa.

Grafikon 5. Informiranost o sadržaju Etičkog kodeksa



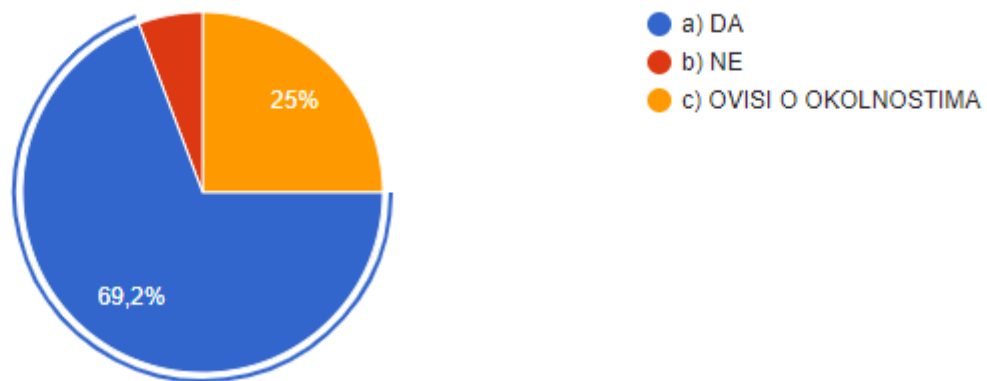
Na pitanje „Znate li koja je njegova svrha i cilj?“ 46,2% ispitanika su u potpunosti upoznati s ciljem i svrhom, veliki postotak od 43,3% je djelomično upoznat, dok 10,6% ispitanika nije upoznato s ciljem i sadržajem.

Grafikon 6. Poznavanje svrhe i cilja Etičkog kodeksa



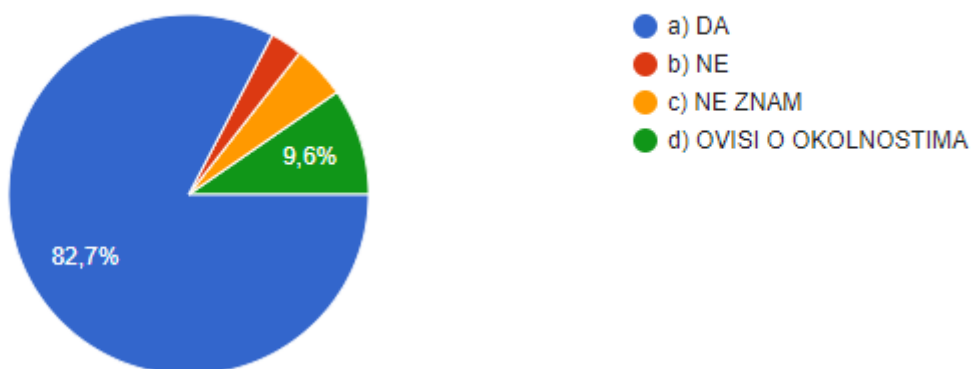
Na pitanje „Prema Načelu odgovornog obavljanja poslova smatrate li se u svakom trenutku odgovornima za svoje postupke i rezultate rada?“ Većina od 69,2% ispitanika se smatra u svakom trenutku odgovorna za svoje postupke i rezultate rada. Odgovornost definira 25% ispitanika s obzirom na okolnosti u kojima se nađu pri obavljanju posla. Uopće se ne smatra odgovornim prema navedenom načelu 5,8% ispitanika.

Grafikon 7. percepcija načela odgovornog obavljanja poslova



Na pitanje „Prema vašem mišljenju, a u skladu s Načelom zabrane primanja darova jeste li dužni odbiti dar u svrhu povoljnijeg rješavanja predmeta?“ Odgovori upućuju na visoku svijest ispitanika. Njih 82,7% smatra se dužnima odbiti dar u svrhu povoljnijeg rješavanja predmeta, 9,6% ispitanika smatra da njihovo ponašanje ovisi o okolnostima, 4,8% odgovorilo je sa ne znam, dok je 2,9% odgovorilo da nije dužno odbiti dar u svrhu povoljnijeg rješavanja predmeta.

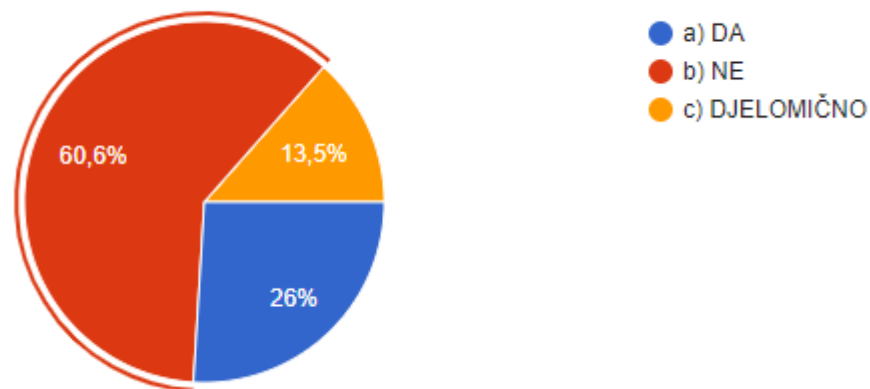
Grafikon 8. percepcija načela zabrane primanja darova



Na pitanje „Jeste li se vi ili netko iz vaše okoline susreli s kršenjem načela iz Etičkog kodeksa?“ Većina ispitanika, njih 60,6% je odgovorila da se nije susrela s kršenjima, s kršenjem se susrelo 26% ispitanika, dok je 13,5% ispitanika susrelo se djelomično s kršenjem načela.



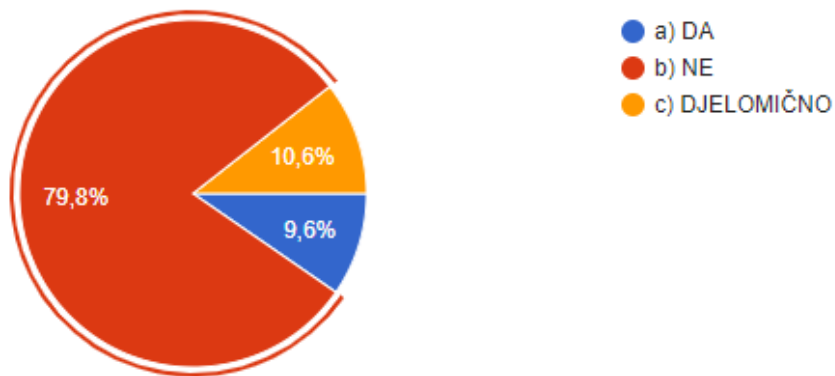
Grafikon 9. Iskustva ispitanika s kršenjem načela Etičkog kodeksa



Na pitanje „Ako je odgovor na prethodno pitanje DA, je li pokrenut postupak zbog povrede Etičkog kodeksa?“ Od onih što su odgovorili da su se susreli s kršenjem načela, njih 79,8% je odgovorilo da postupak zbog povrede Etičkog kodeksa nije pokrenut, 9,6% je odgovorilo da je postupak pokrenut, a 10,6% da je djelomično pokrenut.

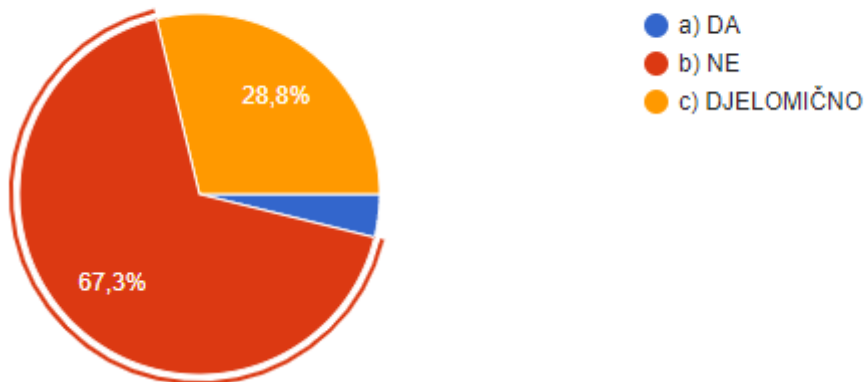
Grafikon 10. Pokretanje postupka zbog povrede Etičkog kodeksa

a



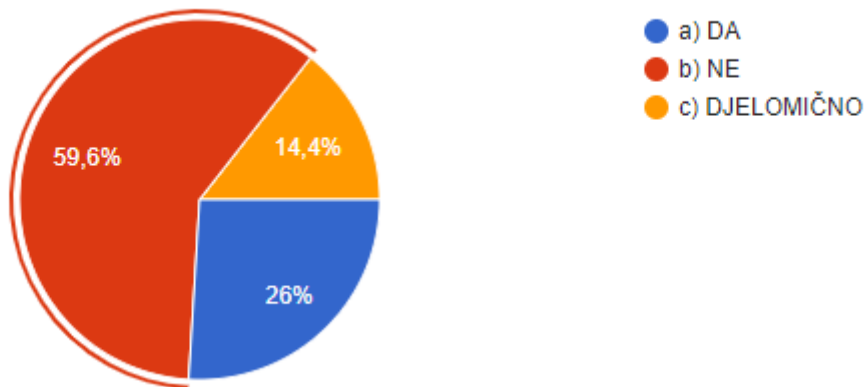
„Ako DA, smatrate li da su se stvari promijenile na bolje nakon pokretanja postupka zbog povrede Etičkog kodeksa?“ U slučajevima u kojima je pokrenut postupak zbog povrede Etičkog kodeksa, 67,3% smatra da se stvari nisu promijenile na bolje od pokretanja postupka, 28,8% smatra da su se stvari djelomično promijenile na bolje i 3,8% da su se promijenile na bolje.

Grafikon 11. percepcija promjena nakon pokretanja postupka



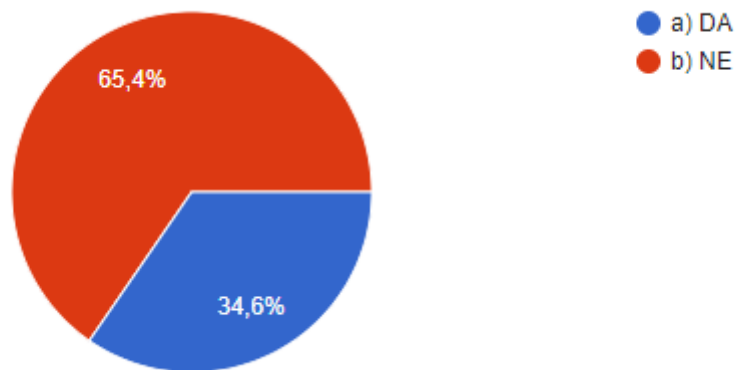
Na pitanje „Jeste li upoznati s postupkom pokretanja postupka zbog povrede Etičkog kodeksa?“ Većina ispitanika njih 59,6%, odgovorila je da nije upoznata s postupkom pokretanja postupka zbog povrede Etičkog kodeksa, 26% ih je upoznato i 14,6% ih je djelomično upoznato.

Grafikon 12. poznavanje procedure pokretanja postupka zbog povrede Etičkog kodeksa



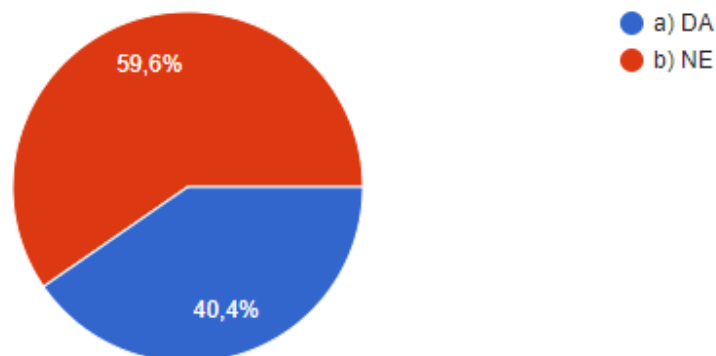
Na pitanje „Znate li tko nadzire primjenu Etičkog kodeksa?“ Većina od 65,4% ne zna tko nadzire primjenu Etičkog kodeksa, dok 34,6% ispitanika zna.

Grafikon 13. poznavanje nadzora nad primjenom Etičkog kodeksa



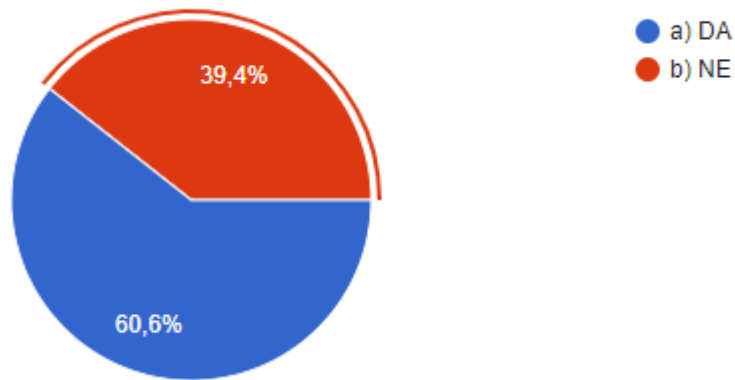
Na pitanje „Jeste li upoznati kome se podnosi pritužba zbog povrede Etičkog kodeksa?“ 59,6% ispitanika ne zna kome se podnosi pritužba zbog povrede Etičkog kodeksa, dok 40,4% ispitanika zna.

Grafikon 14. poznavanje nadležnosti za podnošenje pritužbi



Na pitanje „Vjerujete li u transparentnost i objektivnost postupka?“ Većina, od 60,6% ispitanika odgovorila je da vjeruje, dok 39,4% ne vjeruje u transparentnost i objektivnost postupka.

Grafikon 15. povjerenje u transparentnost i objektivnost postupka



Pojedini ispitanici koji ne vjeruju u transparentnost i objektivnost postupka objasnili su i zašto. Odgovori koji oslikavaju stanje etičke kulture gradske uprave navedeni su niže u tekstu.

ODGOVOR 1.

„Nepovjerenje u sustav koje proizlazi iz radnog okruženja u kojem se kontinuirano krše temeljna načela etičkih normi, a svaki pokušaj suzbijanja istih od strane nadređenih se onemogućuje. Mišljenja sam da bi se situacija preslikala i na prijavu višim instancama. Na žalost, svjedoci smo da se kršenje etičkog kodeksa u gradskoj upravi ponekad i nagrađuje, ali se i dalje ne poduzima ništa kako bi se spriječile deformacije sustava.“

ODGOVOR 2.

„Ne vjerujem u ništa u Gradu Zagrebu.“

ODGOVOR 3.

„Nepovjerenje u nadležne za provedbu postupka.“

ODGOVOR 4.

„Zato što su oni koji ga krše previše zaštićeni da bi snosili ikakve posljedice.“

ODGOVOR 5.

„Zato što mislim da dosta stvari u Gradskoj upravi nisu objektivne.“

ODGOVOR 6.

„Smatram da pojedince štiti njihova veza pa tako ni ne dođe do postupka.“

ODGOVOR 7.

„Jer je provođenje postupka samo ispunjavanje forme.“

ODGOVOR 8.

„Ovisi o komu se radi.“

ODGOVOR 9.

„Smatram da bi postupak bio objektivn.“

ODGOVOR 10.

„Odgovorila sam da vjerujem u transparentnost postupka i želim vjerovati da bi tijelo koje vodi postupak o povredi nekog načela Etičkog kodeksa u principu bilo objektivno. Ipak, svjesna sam realnosti u kojoj se nalazi naše društvo, svakodnevica nam pokazuje kako postoje utjecaji struktura u kojima su ljudi koji svojim utjecajem i stvorenom mrežom međusobne zaštite i nepotizma direktno utječu na odluke koje se donose u sudstvu, upravi, izvršnoj vlasti. Slijedom toga, može se očekivati da bi upravo takvi utjecaji mogli utjecati na objektivno procjenjivanje i sankcioniranje ponašanja koja predstavljaju povredu Etičkog kodeksa. S druge strane, naše je društvo vrlo tolerantno prema kvalificiranju ponašanja koja bi se mogla etiketirati kao povreda Etičkog kodeksa. Mislim da gradski službenici nisu dovoljno upoznati s time koja se ponašanja u svakodnevnom obavljanju poslova mogu okarakterizirati kao neprihvatljiva s aspekta ponašanja prema strankama ili kolegama s kojima rade. Na tome bi svakako trebalo poraditi.“

ODGOVOR 11.

„Zbog pristranosti.“

ODGOVOR 12.

„U našoj državi to ne funkcionira.“

ODGOVOR 13.

„Ovisno o osobi i položaju.“

ODGOVOR 14.

„Ako želiš da se stvari ne rješavaju izmisli Etički kodeks pa i neko povjerenstvo.“

ODGOVOR 15.

„Postoji pristranost i uopće nesigurnost podnošenja prijave.“

ODGOVOR 16.

„Iz iskustva viđeno da se baš nikakva promjena nije dogodila.“

ODGOVOR 17.

„Jer se utabana praksa nastavlja bez posljedica.“

ODGOVOR 18.

„Za sada još uvijek vjerujem u transparentnost.“

ODGOVOR 19.

„Cijeli sustav je korumpiran, prikriva neradnike, propuste, povrede pravilnika i sl.“

ODGOVOR 20.

„Doživio sam ekstremni mobing na poslu i trajao je mjesecima. Više nadređenih je direktno ugrožavalo moje zdravlje i egzistenciju i egzistenciju moje obitelji. Svi zakoni i pravilnici su bili prekršeni i nikoga za to nije bilo briga nije nešto konkretno poduzeto. U postupku su na najgrublji način prekršeni moje dostojanstvo i privatnost i odgovorni nisu niti najmanje sankcionirani. Također, na takav odnos sam mailovima ukazivao i najvišim instancama u gradskoj upravi i nitko nije niti najmanje reagirali.“

ODGOVOR 21.

„Moje osobno mišljenje je da u Gradskoj Upravi na šefovskim pozicijama rade nekompetentni ljudi. Znam to iz osobnog iskustva i mnogih priča, a i stanje u Uredu i u Upravi je pravi pokazatelj rada takvih ljudi. U pitanju su novac i politika, a posljedica su na kraju svađe između šefova zbog čega na kraju trpe građani i mi referenti koji se onda suočavamo s tim istim građanima kojima je nanesena šteta i svi prelazi preko naših leđa, a ove

iznad boli briga. Od strane šefova nema pomaka nego je stanje iz dana u dan sve gore i naravno da ne vjerujem u transparentnost niti provedbe oko etičkog kodeksa niti bilo čega drugog. Ja imam srednju školu i često se pitam što ti visokoobrazovani ljudi rade ovdje. Koja korist od njihovih fakulteta i škola. Jako sam razočaran sa ljudima koji vode ovu Upravu tako da moja vjera u transparentnost i objektivnost postupaka u određenim stvarima više ne postoji. Iskreno mislim da ovo ne sličići cirkusu nego je cirkus. Bolje bi Upravu vodila djeca iz osnovne škole. Lakše bi se dogovorili i napravili dobar raspored i plan postupanja.“

ODGOVOR 22.

„Vjerujem da članovi povjerenstva ili radne skupine koja odlučuje o povredi Etičkog kodeksa su stručne osobe koje bi trebale biti za primjer poštivanju kodeksa pa su tako i njihove odluke ispravne.“

ODGOVOR 23.

„Do sada nitko nije dobio otkaz ili bio optužen za povredu dužnosti nego se ide po principu tko koga zna i koga ima u zaleđu, možda se i to promijeni jednog dana. Političari i državni službenici svakako nisu uzor tako da ostali ne vide svrhu svega:)“

#### 6.4 Osvrt na rezultate anketnog istraživanja

Vidimo da skoro 1/5 zaposlenika nije upoznata s etičkim kodeksom, dok gotovo polovica zaposlenika koji su čuli za etički kodeks nije upoznato s njegovim sadržajem. Također, manje od pola zaposlenika poznaje svrhu etičkog kodeksa. Velika većina zaposlenika upoznata je s činjenicom da je zabranjeno primati darove za obavljene poslove. Ova činjenica se može objasniti time da je ta tema više puta spominjana i vrlo je aktualna u medijima.

Gotovo 40% zaposlenika se na neki način susrelo s kršenjem načela etičkog kodeksa i u 80% tih slučajeva nije bio pokrenut postupak zbog kršenja istog što jasno ukazuje da u sustavu nisu svi jednaki. Od 20% pokrenutih slučajeva kršenja etičkog kodeksa 2/3 ispitanika smatra da se stvari nisu promijenile na bolje. Iz navedenih odgovora da se zaključiti da je etički kodeks sam sebi svrha te ima za cilj ispuniti formu dok evidentno u praksi ne funkcionira na najbolji način.

Oko 60% zaposlenih nije upoznato kako se pokreće postupak zbog povrede etičkog kodeksa, niti tko nadzire njegovu primjenu kao ni kome se podnosi pritužba za povredu istog. Gotovo isti postotak ispitanika ne vjeruje u transparentnost i objektivnost samog postupka jer smatra da su pojedinci koji ga krše previše zaštićeni da bi snosili bilo kakve posljedice kao i da je cijeli sustav korumpiran.

Iako anketa zbog osjetljivosti teme možda nije u potpunosti reprezentativna, ona daje presliku cjelokupnog stanja u gradskoj upravi. Ta slika dala je porazne brojke iz kojih se da zaključiti da sami zaposlenici gradske uprave ne vjeruju u pravednost, transparentnost i objektivnost samog sustava. Može se istaknuti da je veliki problem nezainteresiranost službenika i vrlo je teško bilo doći do odgovora na postavljena pitanja u istraživačkom dijelu rada bez obzira na anonimnost ankete. Kada bi se slična anketa postavila građanima koji koriste gradske usluge evidentno je da bi rezultati bili još porazniji.

Što se tiče respektabilnog i suradljivog broja ljudi koji su vrlo otvoreno iznijeli svoja iskustvena stajališta možemo zaključiti da u praksi službenici nemaju povjerenja u mehanizme zajamčene etičkim normama te da su ti mehanizmi vrlo kruti i nefunkcionalni u praksi. Nadalje, u konkretnim situacija gdje je došlo do pokretanja određenih postupaka nije došlo do nikakvih sankcioniranja niti bilo kakvih promjena koje bi bile nužne i odaslale poruku da Etički kodeks i mehanizmi koje jamči postoje i funkcioniraju u praksi.

Reprezentativnost ankete je djelomično ugrožena jer je provedena u određenom vremenskom razdoblju, na uzorku od 104 ispitanika većinom ženske populacije, on line metodom koja uvelike olakšava provođenje istraživanja u tehničkom smislu. Da bi rezultati bili transparentniji istraživanje je potrebno provoditi u vremenskom razdoblju od nekoliko godina, na podjednako zastupljenom uzorku u odnosu na spol i godine starosti kako bi se dobio transparentan presjek pogleda na problematiku starijih, mlađih i službenika srednje životne dobi. Sama tema je vrlo osjetljive prirode i mnogi još uvijek osjećaju strah, nelagodu i nepovjerenje u slučaju da odgovore na anketni upitnik unatoč objašnjenju da je upitnik anonim i da neće iz odgovaranja proizaći apsolutno nikakve posljedice po službenike. Oni koji su se osjećali slobodni da odgovore na anketu, moguće je da su vođeni vlastitim bilo negativnim ili pozitivnim iskustvom u odgovaranju bili pristrani pa bi u tim slučajevima bilo preporučljivo koristiti intervju kao metodu istraživanja.



## 7. ZAKLJUČAK

Definiranje jedinica lokalne samouprave i teoretsko određivanje pojma službenika koji obavljaju vrlo složene i zahtjevne poslove u tim jedinicama obilježen je prvi dio ovoga rada. Dolazimo do zaključka da se normativno teži i pokušava doći do određenih konkretnih te u praksi primjenjivih rješenja vezano za tematiku službenika i službeničkih odnosa na lokalnoj razini.

Visoki su etički i moralni standardi stavljeni pred službenike i regulirani kroz Etički kodeks konkretno Gradske uprave Grada Zagreba. Iz provedenog istraživanja je vidljivo da bez obzira na veliku medijsku izloženost teme postoji problematika nepoznavanja sadržaja Etičkog kodeksa. Počevši od te problematike može se zaključiti da je potrebno provesti određene projekte informiranja službenika o konkretnoj tematici etike i primjenjivanju i poštivanju pravila Etičkog kodeksa.

Može se zaključiti da službenici nemaju povjerenja u sustav i da linijom manjeg otpora uopće ne žele sudjelovati u raznim procesima. Prvi stupanj u rješavanju problematike je iznošenje mišljenja i pogleda iz raznih sfera na isti. Nepostojanje svijesti i uloge službenika u mehanizmima rješavanja problema očito je vidljivo iz ovoga istraživanja.

Upoznati se sa svojim pravima i obvezama zajamčenih Etičkim kodeksom trebala bi biti težnja i obveza svakoga službenika. Tek potom bi možda bili kadri razlagati tematiku i biti spremni dati svoje konkretne iskustvene odgovore na istraživačke teme. Iz svega navedenog vidljivo je da je sustav poprilično trom i nezainteresiran za promjene.

Svakako je potrebno poraditi putem medijskih kampanja i edukacijskih programa unutar samih ustrojstvenih jedinica na produbljivanju svijesti kako bi svaki pojedini službenik bio prvenstveno informiran što su mu prava i obveze, a potom i radio na moralnim i etičkim vrlinama vezanim za svoj osobni odnos prema obavljanju poslova.

Povjerenje u sustav putem povjerenja u postavljeni normativni okvir je segment koji je potrebno osvještivati i jačati putem konkretnih situacija kojima će biti iskazano javno rješavanje konkretnih problema. Svakako su primjerene sankcije bitan i nužan pokazatelj funkcioniranja sustava što provedeno istraživanje nije pokazalo kao metodu koja funkcionira u praksi.

Kako bi se navedene stvari riješile, bilo bi potrebno „očistiti“ gradsku upravu od političkog utjecaja što je ako objektivno sagledamo situaciju nemoguće u ovome trenutku, kada građani ne vjeruju institucijama i kada nam je pravosuđe na koljenima i služi kao samo sebi svrha te nekolicini povlaštenih. Bez jasnih reformi u cijelom društvu bojim se da neće biti napretka ni na ovim mikrorazinama.

Kako bi se što više zaposlenika upoznalo s Etičkim kodeksom i postalo svjesno svojih prava, ali i obveza koje proizlaze iz njega potrebno je periodično organizirati edukacije vezano za kodeks, a također što je vrlo bitno istaći, raditi na primjeni istog jer kod mnogih ljudi se stječe dojam da je kodeks mrtvo slovo na papiru koji vrijedi samo za određenu skupinu zaposlenika, dok su privilegirani izuzeti od istog

Nekada atraktivni poslovi u gradskoj upravi trpe odljev mlade obrazovane radne snage te ukoliko se to nastavi, gradska uprava će ostati bez obrazovnog i educiranog kadra na mnogim poljima. Sve je to odraz opće klime u društvu koji će ako se ovako nastavi imati katastrofalne i nesagledive posljedice u budućnosti po samo društvo, a u ovome slučaju konkretno i gradsku upravu i Grad Zagreb.

Tek kada zaposlenici budu imali povjerenje da će se svako kršenje pravila jasno i nedvosmisleno kažnjavati na svim razinama, da će se isti kriterij primjenjivati na sve zaposlenike i kada građani budu imali povjerenje u institucije smatrajući da su one tu da služe njima, a ne da su same sebi svrha kao i nekolicini povlaštenih tek tada će i etički kodeks dobiti na važnosti i svojoj težini i služiti će i u praksi svojoj svrsi, a neće kao sada biti mrtvo slovo na papiru kada se netko želi obračunati s nekim nezaštićenim.

## LITERATURA

- Borković, I. (1999) Službeničko pravo. Zagreb: Informator
- Borković, I. (2002) Upravno pravo. Zagreb: Narodne novine
- Marčetić, G. (2022) Etika u javnoj upravi. U: Grubišić, K.; Marčetić, G.; Zrinščak, S.; Manojlović Toman, R., (2022) Etika i javna uprava, Zagreb, Biblioteka Monografije, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu
- Marčetić, G. (2013) Novo lokalno službeničko pravo i upravljanje ljudskim potencijalima u reformiranoj lokalnoj samoupravi. U: Koprić I. (ur.) Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, 189-214
- Marčetić, G. (2013.) Etički kodeksi i etika javnih službenika, Hrvatska i komparativna javna uprava,
- Medvedović, D. (1999). Ivo Borković: Službeničko pravo. Hrvatska i komparativna javna uprava, 1 (4),
- Pičuljan, Z. , 1. Pipunić, S. (2008) Službeničko pravo. Zagreb: Novi informator
- Potočnjak, Ž. (2013.) Radni odnosi državnih službenika. Zagreb: Biblioteka suvremena javna uprava
- Zakon o državnim službenicima (NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19)
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20)
- Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20),
- Statut Grada Zagreba,  
<https://www1.zagreb.hr/sluzbeni-glasnik/#/app/akt?unid=BC55D9142343AD66C12586B9002689D2>
- Službena Internet stranica Ministarstva pravosuđa i uprave: Državna uprava, <https://mpu.gov.hr/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-24398/24398>

-Potočnjak, Ž.: Radni odnosi državnih službenika fakultet Sveučilišta u Zagrebu, URL: [https://www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/drzavni\\_sluzbenici-](https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/drzavni_sluzbenici-)

-Etički kodeks Gradske uprave Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, 9/15),

- <https://www.tportal.hr/biznis/clanak/sto-je-to-oecd-i-treba-li-hrvatska-uopce-biti-njegova-clanica-foto-20190308>

## POPIS PRILOGA

### GRAFIKONI

Grafikon 1. Struktura ispitanika po spolu .....	26
Grafikon 2. Struktura ispitanika po dobi.....	26
Grafikon 3. Struktura ispitanika po kriteriju obrazovanja.....	27
Grafikon 4. Informiranost o postojanju Etičkog kodeksa.....	27
Grafikon 5. Informiranost o sadržaju Etičkog kodeksa.....	28
Grafikon 6. Poznavanje svrhe i cilja Etičkog kodeksa.....	28
Grafikon 7. percepcija načela odgovornog obavljanja poslova.....	29
Grafikon 8. percepcija načela zabrane primanja darova.....	29
Grafikon 9. Iskustva ispitanika s kršenjem načela Etičkog kodeksa.....	30
Grafikon 10. Pokretanje postupka zbog povrede Etičkog kodeksa.....	30
Grafikon 11. percepcija promjena nakon pokretanja postupka.....	31
Grafikon 12. poznavanje procedure pokretanja postupka zbog povrede Etičkog kodeksa...	31
Grafikon 13. poznavanje nadzora nad primjenom Etičkog kodeksa.....	32
Grafikon 14. poznavanje nadležnosti za podnošenje pritužbi.....	32
Grafikon 15. povjerenje u transparentnost i objektivnost postupka.....	33

## ANKETNI UPITNIK

- 1) Vaš spol:
  - a) MUŠKO
  - b) ŽENSKO
  
- 2) Vaša dob:
  - a) MANJE od 30
  - b) 30-40
  - c) 40-50
  - d) 50-60
  - e) VIŠE OD 60
  
- 3) Vaše obrazovanje:
  - a) SREDNJA ŠKOLA
  - b) VIŠA ŠKOLA
  - c) VISOKA ŠKOLA/FAKULTET
  - d) MAGISTERIJ
  - e) DOKTORAT
  
- 4) Znete li postoji li Etički kodeks Gradske uprave Grada Zagreba?
  - a) DA
  - b) NE
  
- 5) Ako je odgovor na 1. pitanje DA, jeste li upoznati sa sadržajem Etičkog kodeksa?
  - a) DA
  - b) NE
  
- 6) Znete li koja je njegova svrha i cilj?
  - a) DA
  - b) NE
  - c) DJELOMIČNO
  
- 7) Prema Načelu odgovornog obavljanja poslova smatrate li se u svakom trenutku odgovornima za svoje postupke i rezultate rada?
  - a) DA
  - b) NE
  - c) OVISI O OKOLNOSTIMA

- 8) Prema vašem mišljenju, a u skladu s Načelom zabrane primanja darova jeste li dužni odbiti dar u svrhu povoljnijeg rješavanja predmeta?
- a) DA
  - b) NE
  - c) NE ZNAM
  - d) OVISI O OKOLNOSTIMA
- 9) Jeste li se vi ili netko iz vaše okoline susreli s kršenjem načela iz Etičkog kodeksa?
- a) DA
  - b) NE
  - c) DJELOMIČNO
- 10) Ako je odgovor na prethodno pitanje DA, je li pokrenut postupak zbog povrede Etičkog kodeksa?
- a) DA
  - b) NE
  - c) DJELOMIČNO
- 11) Ako DA, smatrate li da su se stvari promijenile na bolje nakon pokretanja postupka zbog povrede Etičkog kodeksa?
- a) DA
  - b) NE
  - c) DJELOMIČNO
- 12) Jeste li upoznati s postupkom pokretanja postupka zbog povrede Etičkog kodeksa?
- a) DA
  - b) NE
  - c) DJELOMIČNO
- Jeste
- 13) Znete li tko nadzire primjenu Etičkog kodeksa?
- a) DA
  - b) NE
- 14) li upoznati kome se podnosi pritužba zbog povrede Etičkog kodeksa?
- a) DA
  - b) NE

15) Vjerujete li u transparentnost i objektivnost postupka?

a) DA

b) NE

16) Ako NE objasnite zašto.