

REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-62/20-5

G. D.
Z.

Grad Zaprešić
Gradsko vijeće
Z.

1. G. D. iz Z. podnijela je ovom Sudu obavijest u smislu članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS) o nezakonitosti Poslovnika Gradskog vijeća Grada Zaprešića („Službene novine Grada Zaprešića, 5/09., 2/13., 6/13. – pročišćeni tekst, 1/14., 1/18. i 2/20.; u daljnjem tekstu: Poslovnik).

2. Smatra da su odredbe članka 89.b i 89.c Poslovnika u nesuglasju sa zakonom. Obrazlažući prijedlog, podnositeljica ističe da prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak, 123/17., 98/19. i 144/20.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S) gradski vijećnici imaju pravo na naknadu u skladu s odlukom predstavničkog tijela. Budući da je predstavničko tijelo Grada Zaprešića utvrdilo visinu naknade, Poslovníkom predstavničkog tijela se ne može oduzeti naknada gradskom vijećniku. Nadalje ističe da je pojam „uvreda“ definiran u Kaznenom zakonu te da se samo na sudu može utvrditi je li netko nekoga uvrijedio te u skladu s tim donijeti presudu. Smatra da su osporavanim Poslovníkom predsjedniku Gradskog vijeća Grada Zaprešića dane sudske ovlasti. Predlaže pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti Poslovnika po službenoj dužnosti.

3. Prijedlog je razmotren na temelju članka 83. stavka 2. ZUS-a.

4. Donositelj osporavanog Pravilnika u očitovanju o prijedlogu u bitnom ističe da sadržaj poslovnika predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave nije propisan zakonom, no u praksi poslovnici sadrže odredbe o stegovnim mjerama kojima se osigurava red na sjednicama, a koje izriče predsjednik predstavničkog tijela. U svim je poslovnici propisana zabrana vrijeđanja ili omalovažavanja vijećnika ili drugih sudionika sjednice. Dužnost održavanja reda na sjednici pripada predsjedniku predstavničkog tijela koji može izreći stegovne mjere: opomenu, opomenu s oduzimanjem riječi i udaljavanje sa sjednice. S obzirom na činjenicu da je podnositeljica zahtjeva, kao gradska vijećnica, u nekoliko navrata tijekom 2019. dolazila na sjednice Gradskog vijeća Grada Zaprešića u majicama s uvredljivim sadržajem s ciljem provociranja druge političke stranke zastupljene u Gradskom vijeću Grada Zaprešića i eksponiranja u medijima, Gradsko vijeće je svojim općim

aktom postojeće stegovne mjere uredilo detaljnije, s ciljem prevencije budućih prekida sjednica zbog narušavanja poslovnčkog reda te sprječavanja iskazivanja osobnih netrpeljivosti.

5. Donositelj općeg akta nadalje ističe da Poslovnik uređuje prava i dužnosti članova predstavničkog tijela, a naknada je pravo vijećnika čije ostvarivanje mora biti u skladu s Poslovnikom. U odredbama o stegovnim mjerama, Poslovnikom je propisano da vijećnik kojemu je izrečena krajnja mjera udaljavanja sa sjednice gubi pravo na naknadu (budući da naknadu ostvaruje ako je prisutan na sjednici odnosno sudjeluje u njenom radu). Tom se odredbom prevenira zlouporaba prava na naknadu u slučaju da vijećnik na sjednici remeti rad te se oglašuje na izrečene stegovne mjere, a ostvaruje jednako pravo na naknadu kao i članovi predstavničkog tijela koji obavljaju svoju dužnost. Napominje da je dužnost predsjednika predstavničkog tijela brinuti o provođenju reda na sjednicama, dok je dužnost vijećnika počasna i svi bi vijećnici trebali uvažavati sve političke opcije u predstavničkom tijelu koje su demokratski izabrane na izborima, bez namjere vrijeđanja. Za povredu poslovnčkog reda predsjednik vijeća ne izriče novčanu kaznu sukladno Kaznenom zakonu, već stegovnu mjeru za kršenje Poslovnika. Budući da je prema Odluci Gradskog vijeća Grada Zaprešića naknada za člana predstavničkog tijela vezana uz nazočnost na sjednici, u situaciji u kojoj je vijećniku izrečena stegovna mjera udaljavanja sa sjednice, vijećnik automatski gubi pravo na naknadu. Napominje da, unatoč osporavanim odredbama, predsjednik Gradskog vijeća Grada Zaprešića nije izrekao nijednu stegovnu mjeru niti je bilo koji član Gradskog vijeća izgubio pravo na naknadu. Osporavane odredbe smatra zakonitima te predlaže neprihvatanje prijedloga.

6. Osporavani opći akt donijelo je Gradsko vijeće Grada Zaprešića na sjednici održanoj 28. srpnja 2009. na temelju članka 33. ZoLP(R)S i članka 22. Statuta Grada Zaprešića ("Službene novine Grada Zaprešića", 4/09.).

7. Osporavane odredbe članaka 89.b. i 89.c Poslovnika propisuju:

Članak 89.b)

Predsjednik će izreći opomenu vijećniku koji svojim ponašanjem ili govorom na sjednici remeti red ili na drugi način krši odredbe ovog Poslovnika, a osobito ako:

- ne govori o predmetu o kojem se raspravlja*
- govori, a nije dobio riječ*
- svojim upadicama ili na drugi način ometa govornika*
- javi se za ispravak netočnog navoda, repliku ili da upozori na povredu Poslovnika, a započne govoriti o drugoj temi za koju nije dobio riječ*
- svojim govorom ili na drugi način omalovažava ili vrijeđa;*
- na drugi način remeti red na sjednici (koristi mobitel i dr.).*

Predsjednik će vijećniku izreći opomenu s oduzimanjem riječi ako, i nakon što mu je izrečena opomena, svojim govorom, ponašanjem ili na neki drugi način nastavi kršiti odredbe Poslovnika.

Ako vijećnik i poslije druge opomene nastavi svojim ponašanjem ili govorom na sjednici remetiti red ili na drugi način kršiti odredbe ovog Poslovnika, predsjednik će po potrebi odrediti kratak prekid sjednice, a vijećniku će izreći mjeru udaljenja sa sjednice.

Ukoliko vijećniku bude izrečena mjera udaljenja sa sjednice, isti gubi pravo na novčanu naknadu za prisustvo na sjednici, bez obzira da li se udaljio sa sjednice ili ostao na istoj.

Ukoliko se stegovna mjera udaljenja sa sjednice izriče članu Gradskog vijeća koji ima pravo na mjesečni paušalni iznos naknade, ista će mu biti umanjena za iznos naknade koji po sjednici ostvaruje vijećnik koji je na istoj prisutan.

Članak 89.c)

Zabranjeno je (u)nošenje predmeta na sjednici Gradskog vijeća (odjevnih predmeta, transparentata i sl.) kojima se verbalno ili neverbalno vrijeđaju osobe koje sudjeluju u radu Gradskog vijeća, osobe koje prisustvuju sjednici Gradskog vijeća kao i bilo koga drugoga.

Ako građani i druge osobe koje su nazočne sjednici narušavaju red na bilo koji način, uključivo načine navedene u članku 89.b ovoga Poslovnika, predsjednik će ih opomenuti.

Predsjednik može zatražiti da se iz dvorane udalje građani ili druge osobe koje i nakon opomene narušavaju red na sjednici.

8. Za ocjenu osnovanosti osporavanih odredaba Poslovnika neposredno su mjerodavne odredbe ZoLP(R)S-a koje propisuju:

„Članak 33.

Način rada predstavničkog tijela uređuje se poslovníkom predstavničkog tijela, u skladu s ovim Zakonom i statutom.“

...

„Članak 31.

...

Član predstavničkog tijela ima pravo na naknadu u skladu s odlukom predstavničkog tijela.

...

Ostala prava i dužnosti članova predstavničkog tijela utvrđuju se zakonom, statutom jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave i poslovníkom predstavničkog tijela.“

9. Mjerodavne odredbe Statuta Grada Zaprešića (“Službene novine Grada Zaprešića”, 4/09., 2/13., 6/13.-pročišćeni tekst, 7/14., 1/18., 2/20. i 1/21.) propisuju:

„Članak 26.

Član Gradskog vijeća dužnost obavlja počasnó i za to ne prima plaću.

Član Gradskog vijeća ima pravo na naknadu u skladu s odlukom Gradskog vijeća.

Članak 27.

Član Gradskog vijeća ima pravo prisustvovati sjednicama Vijeća, podnositi Vijeću prijedloge odluka i drugih akata te pokretati druga pitanja iz njegovog djelokruga.

Članak 30. stavak 2.

Način rada Gradskog vijeća uređuje se Poslovníkom Gradskog vijeća, u skladu sa zakonom i Statutom.

Članak 31. stavak 3.

Predsjednik Gradskog vijeća predstavlja Gradsko vijeće, saziva sjednice, predsjedava sjednicama i ima ovlasti i obveze utvrđene zakonom, ovim Statutom i Poslovníkom Gradskog vijeća.

Članak 32. stavak 3.

Prava i dužnosti predsjednika i potpredsjednika Gradskog vijeća utvrđuju se Poslovníkom Gradskog vijeća.“

10. Iz navedenih mjerodavnih odredaba ZoLP(R)S-a proizlazi da se način rada predstavničkog tijela uređuje poslovníkom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, u skladu sa ZoLP(R)S-om i statutom jedinice lokalne samouprave te da član predstavničkog tijela ima pravo na naknadu u skladu s odlukom predstavničkog

tijela. Ostala prava i dužnosti članova predstavničkog tijela utvrđuju se zakonom, statutom jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave i poslovnikom predstavničkog tijela.

11. Prema Statutu Grada Zaprešića, član Gradskog vijeća ima pravo na naknadu u skladu s odlukom Gradskog vijeća.

12. Promatrajući mjerodavne odredbe u njihovoj ukupnosti, a imajući na umu cilj koji se osporavanim odredbama Poslovnika želio postići (neometano održavanje sjednica Gradskog vijeća Grada Zaprešića), Sud ne nalazi da je osporenim odredbama predstavničko tijelo Grada Zaprešića prekoračilo zakonom i Statutom dobivene ovlasti koje se odnose na uređivanje načina rada predstavničkog tijela kao i prava i dužnosti članova predstavničkog tijela.

13. Prema ocjeni Suda, ovlasti koje su osporavanim odredbama članaka 89b. i 89.c. Poslovnika dane predsjedniku Gradskog vijeća imaju statutarno uporište u članku 31. stavku 3. i članku 32. stavku 3. Statuta Grada Zaprešića koje, među ostalim, propisuju da predsjednik Gradskog vijeća predsjedava sjednicama i ima ovlasti i obveze utvrđene zakonom, Statutom i Poslovnikom Gradskog vijeća te da se prava i dužnosti predsjednika Gradskog vijeća utvrđuju Poslovnikom Gradskog vijeća. Pored toga, valja reći da su ovlasti koje su osporavanim odredbama članaka 89b. i 89.c. Poslovnika dane predsjedniku Gradskog vijeća u funkciji održavanja reda na sjednici te su u cijelosti kompatibilne s poslovima i zadaćama predsjednika Gradskog vijeća u okviru predsjedavanja odnosno rukovođenja sjednicama Gradskog vijeća, kao dijelu izvornih zadaća predsjednika predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave.

14. U odnosu na podnositeljičin prigovor u vezi s gubitkom prava na novčanu naknadu vijećnika kojemu je izrečena mjera udaljenja sa sjednice, valja istaknuti da prema članku 31. stavku 2. ZoLP(R)S-a, član predstavničkog tijela ima pravo na naknadu u skladu s odlukom predstavničkog tijela. Odluka predstavničkog tijela Grada Zaprešića koja uređuje pravo na naknadu je Odluka o naknadama članovima Gradskog vijeća i radnih tijela Grada Zaprešića („Službene novine Grada Zaprešića, 7/17.). Polazeći od činjenice da Odluka o naknadama članovima Gradskog vijeća i radnih tijela Grada Zaprešića vezuje pravo na naknadu odnosno njenu visinu uz nazočnost vijećnika na sjednici Gradskog vijeća, Sud ne nalazi da su osporavane odredbe Poslovnika u nesuglasju sa zakonom.

15. Što se tiče podnositeljičine tvrdnje da je pojam „uvreda“ definiran u kaznenom zakonodavstvu Republike Hrvatske te da samo sud može utvrditi je li netko nekoga uvrijedio te u skladu s tim donijeti presudu, valja reći da izričaj osporavanih odredaba koji je podnositeljici sporan ne upućuje na to da su predsjedniku Gradskog vijeća Grada Zaprešića dane ovlasti koje pripadaju kaznenim sudovima. Odredbe Poslovnika kojima je propisano da će predsjednik izreći opomenu vijećniku koji svojim govorom ili na drugi način omalovažava ili vrijeđa te koje zabranjuju (u)nošenje predmeta na sjednici Gradskog vijeća (odjevnih predmeta, transparenta i sl.) kojima se verbalno ili neverbalno vrijeđaju osobe koje sudjeluju u radu Gradskog vijeća..., propisuju neke od nedopuštenih oblika ponašanja vijećnika Gradskog vijeća Grada Zaprešića i njihovo sankcioniranje, u skladu s ovlastima iz ZoLP(R)S-a i Statuta Grada Zaprešića. Činjenica što je kaznenim zakonodavstvom Republike Hrvatske određen pojam kaznenog djela uvrede ne priječi nadležna tijela (u ovom slučaju predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave) da u okviru zakonom propisanih ovlasti, u svom djelokrugu, odrede neprihvatljive oblike ponašanja uz odgovarajuće sankcije.

16. Slijedom iznesenog, na sjednici održanoj 11. lipnja 2021. Sud je ocijenio da nisu ispunjene pretpostavke za ocjenu zakonitosti osporavanog Pravilnika.

U Zagrebu 11. lipnja 2021.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.