

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Sanje Otočan, Dijane Vidović, Senke Orlić - Zaninović i Gordane Marušić - Babić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, radi ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti, na sjednici vijeća održanoj 27. rujna 2021.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Zagrebačke županije (Glasnik Zagrebačke županije, broj 15/20.).

Obrazloženje

1. U predmetima poslovni broj: Usoz-79/20, Usoz-120/20 i Usoz-121/20 zahtjeva se ocjena zakonitosti Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Zagrebačke županije (Glasnik Zagrebačke županije, broj 15/20., dalje: Odluka). Budući da se svi predmeti odnose na ocjenu zakonitosti istog općeg akta, spisi su spojeni na temelju odredbe članka 113. stavka 1. Sudskog poslovnika (Narodne novine, broj 7/14., 49/14., 8/15., 35/15., 123/15., 45/16., 29/17., 33/17., 34/17., 57/17., 101/18., 119/18., 81/19., 128/19., 39/20., 47/20., 138/20., 147/20. i 70/21.), radi provođenja jedinstvenog postupka i donošenja zajedničke odluke.
2. U predmetu poslovni broj: Usoz-79/20 zaprimljen je zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke M. Z., podredno obavijest građana, kojom se predlaže da Sud po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti općeg akta. S obzirom da podnositelj zahtjeva ne navodi da bi pojedinačnom odlukom donesenom na temelju Odluke bilo povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes, Sud je podnesak uzeo u razmatranje na temelju odredbe članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima,

Narodne novine, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH i 29/17., dalje: ZUS).

2.1. U obavijesti građana se navode nezakonitosti u sazivanju i održavanju 19. sjednice Županijske skupštine – održavanje sjednice Županijske skupštine putem elektroničke pošte. Navodi se da je predsjednik Županijske skupštine pozivom od 22. svibnja 2020. sazvao 19. sjednicu Županijske skupštine, koja se imala održati putem elektroničke pošte u srijedu 27. svibnja 2020. s početkom u 10 sati. Pozivi županijskim vijećnicima bili su dostavljeni putem elektroničke pošte, a uz njih su dostavljene i Upute o održavanju 19. sjednice Županijske skupštine elektroničkim putem (dalje: Upute). Iz Uputa je proizlazilo da će županijskim vijećnicima biti stavljeni na raspolaganje evidencijski listići (za utvrđivanje prisutnosti) u računalnom ili ispisivom obliku, glasački listići (za glasanje o točkama dnevnog reda), također u računalnom ili ispisivom obliku, koji su se tijekom dana mogli dostavljati putem fotografija na mobitelu, odnosno elektroničkom poštom, dok su se vijećnička pitanja u aktualnom satu, amandmani i pitanja po pojedinim točkama dnevnog reda mogli dostavljati putem elektroničke pošte tijekom održavanja sjednice, ali su bili vremenski ograničeni. Smatra kako elektronička pošta može biti primjereni način komunikacije samo u dijelu koji se odnosi na sazivanje sjednice i dostavu materijala za raspravu, ali ne može biti primjereni način za održavanje rasprave na sjednicama predstavničkih tijela, jer se na taj način ne mogu provesti dva stožerna načela na kojima počiva mehanizam predstavničke demokracije i kolektivnog odlučivanja i to: načelo raspravljanja i načelo javnosti. Poziva se na pravno mišljenje V. Đ.: P. u v. o. s. p. t. j. l. i r. s. p. e. p. Ističe da Zakon o lokalnoj područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 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. i 98/19., dalje: ZoLP(R)S) određuje da se sjednice predstavničkih tijela mogu sazivati i elektroničkim putem (članak 37. stavak 4.), ali ne da se na taj način mogu i održavati i donositi odluke. Navodi članak 85. Statuta Zagrebačke županije (Glasnik Zagrebačke županije, od 12. lipnja 2018.), koji propisuje da je djelovanje županijske skupštine, župana i upravnih tijela županije javno te odredbu članka 86. Statuta u kojoj se navodi kako se javnost rada županijske skupštine osigurava javnim održavanjem sjednica.

2.2. Dalje navodi odredbe Statuta koje definiraju prava i obveze članova županijske skupštine vezano za sudjelovanje na skupštini, predlaganje i aktivno sudjelovanje u raspravljanju i donošenju odluka. Primjerice za sjednicu Županijske skupštine putem elektroničke pošte priložen je i vremenski raspored termina glasovanja od 16,30 do 17,30 sati. U tom vremenu se nije moglo glasovati jer je cjelokupna procedura završila u 14,45 sati. Glasovanju se pristupilo ranije, a o tome nisu bili obaviješteni svi članovi Skupštine koji sjednici nisu prisustvovali od samog početka, ali su njezin tijek pratili na web stranici. Pravo svakog vijećnika je da sam izabere kada će se aktivno uključiti u rad sjednice. Tako je vijećnik N. S. htio elektronski glasovati u 16,30 sati, kada je bilo predviđeno da će se pristupiti glasovanju, ali to više nije bilo moguće, jer je sjednica završila.

2.3. Sporna je i evidencija prisustva na sjednici s obzirom da je prema Uputama evidencijske listiće bilo moguće poslati potpisane (kao što je to učinio npr. vijećnik M.),

nepotpisane (kao što je to učinio podnositelj obavijesti kao županijski vijećnik), uz uvjet da se nepotpisani listići potpišu na sljedećoj skupštini. Ostaje otvoreno pitanje kako bi na pravnu snagu donesenih odluka utjecala činjenica da nakon donošenja odluka ne budu dostavljeni potpisani svi evidencijski listići vijećnika koji su sudjelovali, ili nisu sudjelovali, u glasovanju.

2.4. Navodi odredbe Poslovnika Županijske skupštine (Glasnik Zagrebačke županije, broj 18/18. od 12. lipnja 2018., dalje: Poslovnik) koje izrekom propisuju održavanje rasprave, raspravljanje i javnost raspravljanja. Javnost sa sjednica Skupštine može biti isključena na temelju odredbe članka 101. Poslovnika samo po odluci predsjednika Skupštine i uz postojanje opravdanih razloga za isključenje javnosti. U konkretnom slučaju nije postojala odluka predsjednika Skupštine o isključenju javnosti niti su postojali opravdani razlozi za isključenje javnosti. Isto tako nisu postojali ni Poslovníkom predviđeni uvjeti za donošenje akata po hitnom postupku. Stoga smatra da je 19. sjednica Županijske skupštine Zagrebačke županije održana nezakonito pa su nezakonite i odluke i akti doneseni na toj sjednici.

2.5. Ističe da Hrvatska tijekom razdoblja primjene posebnih epidemioloških mjera zbog sprječavanja širenja zarazne bolesti COVID-19 nije proglasila izvanredno stanje pa je u tom razdoblju i Hrvatski sabor održavao sjednice osobnim sudjelovanjem saborskih zastupnika, uz poštovanje mjera socijalnog distanciranja i dezinfekcije. Uputu Ministarstva uprave od 13. ožujka 2020. (dalje: Uputa Ministarstva), koja se odnosi na sjednice predstavničkih tijela jedinica lokalne područne (regionalne) samouprave, potrebno je tumačiti u smislu da se ako nije riječ o odlukama koje je nužno donijeti i koje iz razloga žurnosti ne trpe odlaganje, sazvana sjednica predstavničkog tijela može odgoditi ili otkazati dok traju mjere sprečavanja širenja koronavirusa, pri čemu neodržavanje sjednice predstavničkog tijela u vremenu duljem od tri mjeseca u danim okolnostima, zasigurno neće uzrokovati raspuštanje predstavničkog tijela. U Uputi Ministarstva navodi se kako se smatra prihvatljivim održavanje sjednice predstavničkog tijela putem videokonferencija, izjašnjavanjem putem e-maila, a iznimno, ako takvih tehničkih mogućnosti nema, telefonskim putem, no samo radi donošenja odluka koje ne trpe odgodu. Prethodna sjednica Skupštine održana je 6. travnja 2020. pa nije postojala opravdana bojazan od proteka roka od tri mjeseca koji bi mogao prouzročiti raspuštanje Skupštine. Nije se, posebno u pogledu donošenja sporne Odluke, radilo o odlukama koje je nužno donijeti iz razloga žurnosti. Z. županija je od ranije imala postojeće ustrojstvo upravnih tijela koje je u potpunosti funkcioniralo i koje je moglo nastaviti obavljati svoju funkciju do razdoblja kada je bilo moguće neometano održati sjednicu uz poštovanje svih odredbi koje utjelovljuju načelo rasprave i načelo javnosti. 21. svibnja 2020. (jedan dan prije upućivanja poziva za 19. sjednicu) Stožer civilne zaštite je najavio ukidanje mjere zabrane okupljanja, a dana 27. svibnja 2020. je i ukinuta mjera zabrane okupljanja više od 40 osoba. Upute Ministarstva nisu obvezujuće za predstavnička tijela, ali je u konkretnom slučaju Uputa jasna u pogledu izjašnjavanja zastupnika u predstavničkom tijelu.

2.6. Navodi Smjernice Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske od 21. prosinca 2016. za primjenu odredbe članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, 25/13. i 85/15., dalje: ZPPI), vezano na savjetovanje

s javnošću u procesu donošenja odluka (dalje: Smjernice). Smatra da je Odluka opći akt koji ulazi u doseg primjene članka 11. ZPPI-a. U Smjernicama se navodi da kad se radi o samostalnim tijelima koja uređuju vlastito unutarnje funkcioniranje, kao što su primjerice ustanove, poželjno je omogućiti barem internetsko interno savjetovanje kako bi se zaposlenima omogućilo davanje primjedbi i mišljenja. Nabraja odluke donesene na 19. sjednici glede kojih je provedeno savjetovanje s javnošću, a koje se mogu svrstati u strateške i planske dokumente, odnosno opće akte koji nesporno utječu na prava i obveze fizičkih i pravnih osoba. Ističe da je nesporno u konkretnom slučaju provedeno savjetovanje s javnošću prije donošenja svih nabrojenih odluka, međutim način provedbe savjetovanja s javnošću u odnosu na Odluku nije u cijelosti u skladu s odredbom članka 11. ZPPI-a. Savjetovanje je provedeno putem internetske stranice Zagrebačke županije te je na mrežnoj stranici moguće pronaći rezultate provedenog savjetovanja. Međutim druge preporučene načine upoznavanja javnosti s namjerom donošenja općeg akta, Z. županija nije predvidjela niti provela: organizacija javne rasprave, osnivanje posebne radne skupine za izradu nacrtu akta ili njegovih dijelova, distribucija nacrtu akta zainteresiranim subjektima (državna tijela, korisnici, pravne osobe koje su neposredno zainteresirane za sadržaj akta), itd. Savjetovanje s javnošću u pogledu Odluke trajalo je tek četiri dana (18. do 21. svibnja 2020.) što je u suprotnosti s odredbom članka 11. stavka 3. ZPPI-a. Nije bila riječ o savjetovanju s javnošću koje se provodi u okviru postupka procjene učinka propisa pa je trebalo biti provedeno u trajanju od 30 dana, s čim u vezi ponavlja da u Republici Hrvatskoj nije bilo proglašeno izvanredno stanje. Smatra da nisu postojali opravdani razlozi za skraćeno trajanje savjetovanja s javnošću, a kad se već Z. županija upustila u provedbu savjetovanja s javnošću glede svih nabrojenih odluka, trebala je savjetovanje provesti u trajanju od 30 dana.

2.7. Izražava sumnju da ni u jednom postupku savjetovanja ni po jednoj odluci nije došao nijedan komentar ili primjedba na propisanom obrascu kako to proizlazi iz izvješća o provedenom savjetovanju. Iz zapisnika koji je sastavila povjerljiva savjetnica u postupku zaštite dostojanstva radnika V. K. i M. K., povjerljiva savjetnica navodi: P. O. o u. i d. u. t. Z. ž. stavljen je na internetsko javno savjetovanje 18. svibnja 2020., kratko nakon pritužbom navedenog inicijalnog razgovora o traženju odstupanja pročelnika. Internetsko savjetovanje (u kojem i ja sudjelujem) otvoreno je tri dana“. Ukazuje da je u razdoblju od 25. listopada do 24. studenoga 2019. također provedeno savjetovanje s javnošću glede Odluke o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Zagrebačke županije, koja je donesena u okviru Nacionalnog programa reformi 2019. godine.

2.8. Materijalnopravnu nezakonitost Odluke nalazi u članku 30. prema kojem stupanjem na snagu Odluke prestaje s radom Upravni odjel za fondove Europske unije, regionalnu i međunarodnu suradnju, a poslove iz njegovog djelokruga kao i službenike zatečene na tim poslovima preuzima novoustrojeni Upravni odjel za gospodarstvo i fondove Europske unije. Sukladno ranijoj Odluci o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Zagrebačke županije od 11. prosinca 2019. bilo je 13 upravnih odjela dok je spornom Odlukom osnovano 12 upravnih odjela. Upravni odjel za gospodarstvo i fondove Europske unije je novoosnovani odjel i ne radi se o

postupku pripajanja od ranije postojećeg Upravnog odjela za fondove Europske unije, regionalnu i međunarodnu suradnju ranije postojećem Upravnom odjelu za gospodarstvo. Međutim, člankom 30. Odluke propušteno je ukinuti Upravni odjel za gospodarstvo pa proizlazi da i dalje, iako bez funkcije, postoji taj odjel uz Upravni odjel za gospodarstvo i fondove Europske unije. Osim toga u članku 32. Odluke propušteno je ukinuti Stručnu službu Skupštine.

2.9. Nalazi nezakonitom i odredbu članka 35. Odluke prema kojoj će do imenovanja pročelnika Upravnog odjela za gospodarstvo i fondove Europske unije, pročelnika Upravnog odjela za odgoj i obrazovanje, pročelnika Upravnog odjela za kulturu, sport, tehničku kulturu i civilno društvo i pročelnika Upravnog odjela za poslove skupštine i javnu upravu, Župan ovlastiti službenika koji će privremeno obavljati poslove pročelnika. Javni natječaj će se raspisati u roku od 60 dana nakon stupanja na snagu Pravilnika o unutarnjem redu navedenih upravnih tijela. U konkretnom slučaju poslove pročelnika u novoosnovanom Upravnom odjelu za gospodarstvo i fondove Europske unije je nastavio obnašati službenik koji je bio na čelu Upravnog odjela za gospodarstvo po ranijoj Odluci o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Zagrebačke županije od 11. prosinca 2019.

2.10. Prema članku 36. stavku 4. Odluke, do donošenja rješenja o rasporedu sukladno odredbi stavka 2. tog članka, zatečeni službenici i namještenici ukinutih upravnih odjela do rasporeda na nova radna mjesta prema novim pravilnicima o unutarnjem redu iz stavka 1. tog članka, nastavljaju obavljati poslove koje su do tada obavljali, odnosno druge poslove po nalogu pročelnika, a pravo na plaću i ostala prava iz službe ostvaruju prema dotadašnjim rješenjima. U navedenoj odredbi ispuštena je riječ „privremenog“ u odnosu na pročelnika pa se postavlja pitanje radi li se o neizvršivoj odredbi, jer je ukinut do tada postojeći Upravni odjel za fondove Europske unije, regionalnu i međunarodnu suradnju, ne postoji pročelnik tog Upravnog odjela pa je upitno po nalogu kojeg pročelnika će se ti navodno postojeći poslovi nastavljati obavljati. Poslovi prijema u službu i otpuštanja državnih službenika iz službe su poslovi u nadležnosti izvršnih tijela jedinice područne (regionalne) samouprave, a ne predstavničkog tijela.

2.11. Odredbom članka 38. Odluke je određeno da ista stupa na snagu prvog dana od dana objave u „Glasniku Zagrebačke županije“. U članku 92. Poslovnika je navedeno da opći akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objave u „Glasniku Zagrebačke županije“, a iznimno iz osobito opravdanih razloga prvog dana od dana objave. U konkretnom slučaju predlagatelj nije dao valjani opravdani razlog zbog kojeg traži da Odluka stupa na snagu prvog dana od dana objave, već se samo paušalno navodi da se isto predlaže „radi ostvarivanja uvjeta za učinkovitije obavljanje poslova iz nadležnosti“.

2.12. Predlaže Sudu da Odluku ukine.

3. U predmetu poslovni broj: Usoz-120/20 zaprimljen je zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke V. K., kojeg zastupa opunomoćenica S. P., odvjetnica u O., kojem je priloženo rješenje Zagrebačke županije, Upravnog odjela za gospodarstvo i fondove Europske unije KLASA: UP/I-112-02/20-02/103, URBROJ: 238/1-10/1-20-01 od 21. kolovoza u 2020., kojim se podnositelj zahtjeva, službenik, raspoređuje na

neodređeno vrijeme s danom 14. rujna 2020. u Upravni odjel za gospodarstvo i fondove Europske unije – Odsjek za razvojne projekte i investicije na radno mjesto savjetnika za razvojne projekte i investicije. Rješenje je doneseno na temelju Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za gospodarstvo i fondove Europske unije (Glasnik Zagrebačke županije, broj 25/20.). U odnosu na nezakonitost održavanja 19. sjednice Županijske skupštine, postupak savjetovanja s javnošću, sadržaj Odluke te stupanje Odluke na snagu iznosi prigovore identične naprijed navedenim prigovorima u obavijesti građana. Predlaže Sudu da Odluku ukine.

4. U predmetu poslovni broj: Usoz-121/20 zaprimljen je zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke M. K., koju zastupa opunomoćenica S. P., odvjetnica u O., kojem je priloženo rješenje Z. županije, Upravnog odjela za odgoj i obrazovanje KLASA: UP/I-112-02/20-02/102, URBROJ: 238/1-12/1-20-01 od 21. kolovoza u 2020. kojim se podnositeljica zahtjeva, službenica, raspoređuje na neodređeno vrijeme s danom 14. rujna 2020. u Upravni odjel za odgoj i obrazovanje – Odsjek za demografiju i cjeloživotno obrazovanje na radno mjesto savjetnice za demografiju i cjeloživotno obrazovanje. Rješenje je doneseno na temelju Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za odgoj i obrazovanje (Glasnik Zagrebačke županije, broj 25/20.). Oспорava Odluku iz ranije navedenih razloga.

5. U očitovanju dostavljenom u predmetu poslovni broj: Usoz-79/20, donositelj Odluke navodi da se u bitnome ukazuje na nezakonitosti u radu Županijske skupštine što smatra da je u nadležnosti Ministarstva uprave, a ne Suda, sukladno odredbi članka 78.a stavka 1. ZoLP(R)S-a. Ističe da podnositelj nije dostavio pojedinačnu odluku kojom bi dokazao da je povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes pa izostaje jedna od temeljnih pretpostavki za postupanje Suda, a i sam podnositelj je član Županijske skupštine koja je donijela Odluku čiju zakonitost pobija.

5.1. Ako bi se Sud upustio u ocjenu zakonitosti općeg akta, navode o nezakonitosti u sazivanju i održavanju 19. sjednice Županijske skupštine putem elektroničke pošte, smatra neosnovanima. Sjednica je sazvana sukladno odredbi članka 100. stavka 2. Poslovnika, koja propisuje mogućnost sazivanja sjednica Županijske skupštine elektroničkim putem, ako su za to osigurani uvjeti. Uvjeti su bili osigurani, jer osim što članovi Županijske skupštine raspolažu privatnim uređajima koji im omogućuju pristup internetu i elektroničkoj pošti, članovi Županijske skupštine raspolažu i službenim uređajima (tzv. tabletima) opremljenim službenim pristupnim karticama za korištenje interneta i elektroničke pošte. Članak 100. stavak 1. Poslovnika propisuje kako se poziv za sjednicu dostavlja članovima Županijske skupštine najmanje pet dana prije sjednice, a ako postoje opravdani razlozi koji se moraju obrazložiti, taj rok može biti i kraći. Budući da nije bilo nikakvih opravdanih razloga za dostavu poziva u kraćem vremenskom razdoblju od propisanog, poziv za 19. sjednicu dostavljen je članovima Županijske skupštine 22. svibnja 2020., odnosno pet dana prije sjednice, kada je i objavljen na mrežnim stranicama Z. županije s priložima. Osim što je dokumentacija objavljena na mrežnim stranicama, dostavljena je putem elektroničke pošte svim članovima Županijske skupštine. Razvidno je da su svi članovi Županijske skupštine 22. svibnja 2020. bili upoznati sa svim prijedlozima akata, načinom održavanja sjednice i vremenskim rasporedom aktivnosti na 19. sjednici Županijske skupštine

sazvanoj za 27. svibnja 2020. Ni jedan član Županijske skupštine pa ni podnositelj zahtjeva ili klub članova političkih stranaka, nije ni na koji način izrazio nesuglasje, prigovor ili primjedbu u vezi načina sazivanja i održavanja 19. sjednice, iz čega se može zaključiti da su se svi članovi Županijske skupštine pa i sam predlagatelj, suglasili s načinom sazivanja i održavanja.

5.2. Kao razloge koji su prethodili sazivanju sjednice navodi niz epidemioloških mjera donesenih od Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske s ciljem suzbijanja koronavirusa, koje su uglavnom bile usmjerene na smanjenje fizičkog bliskog kontakta; te Uputu Ministarstva u kojoj se navodi „da se u ovom trenutku i danim okolnostima održavanje sjednice predstavničkog tijela putem videokonferencija, izjašnjavanjem putem e-maila, odnosno korištenjem drugih tehnologija za održavanje sastanaka na daljinu, smatra prihvatljivim, posebno s obzirom na mogućnost konkretnog evidentiranja sudjelovanja članova u radu predstavničkog tijela i njihovog izjašnjavanja u tom slučaju. Ako međutim nema drugih tehnoloških rješenja, sjednica predstavničkog tijela se za vrijeme trajanja mjera sprječavanja širenja virusa, iznimno može održati telefonskim putem radi donošenja odluke koja ne trpi odgodu, vodeći pritom računa o većini glasova potrebnoj za donošenje pojedine odluke, kao i o načinu verifikacije takvog načina izjašnjavanja“. Bez obzira što Uputa Ministarstva nije obvezujući akt, radi se o tijelu koje provodi nadzor nad radom Županijske skupštine pa je predsjednik Skupštine smatrao opravdanim prilikom sazivanja i održavanja sjednice u izvanrednim okolnostima u kojima se Republika Hrvatska tada nalazila, a s ciljem umanjivanja rizika širenja virusa među članovima i osobama koje sudjeluju na sjednici, uzeti u obzir i Uputu Ministarstva. Prije održavanja 19. sjednica održana je 18. sjednica i to upravo putem elektroničke pošte.

5.3. Od 18. svibnja 2020. na snazi je bila Odluka o izmjeni i dopuni Odluke o nužnim mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti, održavanja sportskih i kulturnih događanja za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID–19 Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, kojom je između ostalog naložena mjera zabrane održavanja svih javnih događanja i okupljanja više od 40 osoba na jednom mjestu. Okolnost da bi Stožer civilne zaštite nekoliko dana kasnije, 21. svibnja 2020., na javnoj tiskovnoj konferenciji najavio moguće ukidanje mjera nije mogla biti od utjecaja na postupak sazivanja Skupštine jer je poziv za sjednicu trebalo dostaviti najkasnije 22. svibnja 2020.

5.4. Sve sjednice stalnih radnih tijela Županijske skupštine Zagrebačke županije, njih 16, izuzev Mandatnog povjerenstva i Odbora za predstavke građana (jer nije bilo točaka prijedloga dnevnog reda iz nadležnosti ta dva radna tijela) održane su 26. svibnja 2020. u fizičkoj prisutnosti članova radnih tijela te izvjestitelja i predstavnika predlagatelja akata, vodeći računa o zabrani okupljanja više od 40 osoba na istom mjestu. Dakle, svi članovi Županijske skupštine koji su članovi radnih tijela, odnosno odbora, imali su mogućnost na sjednicama radnih tijela čiji su članovi, 26. svibnja 2020., dakle prije same sjednice, razmatrati prijedloge akata predloženih za dnevni red 19. sjednice. Članovi Skupštine koji nisu iskoristili mogućnost postavljanja pitanja na sjednicama radnih tijela, imali su dodatnu mogućnost postavljanja pitanja vezanih uz pojedine točke predloženog dnevnog reda 19. sjednice, u pisanom obliku putem

elektroničke pošte na adresu [stručna-služba-skupštine@zagrebačka-županija.hr](mailto:stručna-služba-skupštine@zagrebačka-županija.hr) od 25. do 26. svibnja 2020. do 12,00 sati, dakle jedan i pol dan, kako je navedeno u Uputama o održavanju 19. sjednice. Upute i vremenski raspored aktivnosti, izrađeni su i objavljeni upravo s ciljem kako bi se ispoštovale odredbe Poslovnika o amandmanima, o odlučivanju i donošenju akata po hitnom postupku.

5.5. Uputama o održavanju 19. sjednice, svi članovi Županijske skupštine su detaljno informirani o: web adresi na kojoj je objavljen obrazac evidencijskog listića; mogućnosti postavljanja pitanja koja nisu u vezi točaka predloženog dnevnog reda te su obaviješteni kako će odgovori na pristigla pitanja biti pripremljeni i dostavljeni članovima Skupštine koji su ih postavili (navedenu mogućnost iskoristila su samo dva člana); mogućnosti postavljanja pitanja vezanih uz pojedine točke predloženog dnevnog reda (mogućnost nije iskoristio ni jedan član); činjenici da će odgovori na pitanja biti objavljeni na web stranici Z. županije; mogućnosti dostave primjedaba na zapisnik sa 17. i 18. sjednice (mogućnost nije iskoristio ni jedan član); mogućnosti dostave prijedloga za izmjenu i/ili dopunu prijedloga dnevnog reda 19. sjednice (mogućnost nije iskoristio ni jedan član); mogućnosti dostave amandmana vezanih uz sve točke prijedloga dnevnog reda 19. sjednice (mogućnost nije iskoristio ni jedan član); objavi glasačkih listića za glasovanje na 19. sjednici; načinu popunjavanja glasačkih listića za glasovanje na 19. sjednici; mogućim načinima dostave i vremenskom rasporedu dostave popunjenih glasačkih listića za glasovanje na 19. sjednici; objavi glasačkih listića za glasovanje o eventualno podnesenim amandmanima; činjenici da će Stručna služba Skupine glasački listić za glasovanje o svim točkama objaviti na mrežnoj stranici; te o objavi rezultata glasovanja. Radi lakšeg snalaženja u Uputama pripremljen je i objavljen tablični prikaz pod nazivom Vremenski raspored aktivnosti na 19. sjednici koja se održava putem elektroničke pošte. Zaključuje da je svim članovima Županijske skupštine bilo jednako omogućeno ostvarivanje svih prava propisanih Poslovníkom pa čak i tijekom vremena koje ne bi imali da se sjednica održavala u normalnim okolnostima, tj. u njihovoj fizičkoj prisutnosti, no nitko od članova pa ni sam podnositelj ta svoja prava nisu pokušali ostvariti.

5.6. Kako su u prijedlogu dnevnog reda 19. sjednice, između ostalog bili Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Proračuna Zagrebačke županije za 2019. godinu i Prijedlog Izmjena i dopuna Proračuna Zagrebačke županije za 2020. godinu i projekcija za 2021. i 2020. godinu, koji se donose većinom glasova svih članova te iz razloga što se 19. sjednica održavala putem elektroničke pošte, to su članovima Županijske skupštine produljeni rokovi za niz aktivnosti koje se odvijaju tijekom sjednice kada se ista vodi u fizičkoj nazočnosti članova. Prijedlog dnevnog reda koncipiran je i uvažavajući okolnost da je na dnevnom redu bio i Prijedlog Odluke te Prijedlog Izmjena i dopuna Proračuna u kojem se već koriste novi nazivi nekih upravnih tijela kako su definirani Odlukom. U suprotnom bi navedena dva akta bila u nesuglasju. Za pobijani akt je predložena i obrazložena hitnost postupka, sukladno članku 88. Poslovnika, zbog potrebe za hitnom intervencijom pomoći gospodarstvu Z. županije koje se našlo u gospodarskoj krizi izazvanoj pandemijom bolesti COVID-19. Napominje da u situaciji kada se sjednice skupštine održavaju uz fizičku prisutnost



članova, nema vremenskog rasporeda aktivnosti za sjednici, aktualnog sata može i ne mora biti, kao ni uvodnih obrazloženja po točkama dnevnog reda, Predsjednik Županijske skupštine može predložiti objedinjenu raspravu po određenim točkama dnevnog reda što može i ne mora biti izglasovano i slično. Postoje situacije da sjednica bude održana i završena unutar 90–ak minuta, ako netko od članova nije prisutan na sjednici od samog početka do kraja, propustiti će raspravu i glasovanje o određenim točkama dnevnog reda, a ponekad i cijelu sjednicu. Pravo svakog člana skupštine je da sam izabere hoće li se i kada aktivno uključiti u rad sjednice pod pretpostavkom da je sjednica još uvijek u tijeku te da rasprava i glasovanje o točkama dnevnog reda koje ga zanimaju već nisu završeni, bez obzira održava li se sjednica u fizičkoj nazočnosti ili putem elektroničke pošte.

5.7. U konkretnom slučaju članovima Skupštine je omogućena prijava odnosno evidentiranje prisutnosti, podnositelj je prijavio svoju prisutnost u 14.16 sati, dok se N. S. prijavio u 16.31 sat, kada je obaviješten o završetku rada. Iz navoda podnositelja proizlazi kako je sjednica bila javna, jer je sjednicu pratio i mogao pratiti putem web stranice zajedno s ostalim članovima koji sjednici nisu prisustvovali od samog početka. Isto tako su mogli znati kako je vrijeme glasovanja pomaknuto unaprijed, jer nije bilo amandmana na koje bi se predlagatelj morao očitovati, dakle svjesno i voljno su odlučili ne sudjelovati u radu. Na sjednici je navedeno kako će rezultati glasovanja o svim točkama dnevnog reda 19. sjednice biti objavljeni na mrežnoj stranici Z. županije 27. svibnja 2020. do 17,00 sati. U tu svrhu pripremljen je obrazac pod nazivom „suglasnost“ u koji su članovi Skupštine upisali vremensko razdoblje u kojem žele da se održi glasovanje o svim točkama dnevnog reda. Iz rezultata glasovanja razvidno kako je glasovanju po glasačkom listiću pod oznakom GL–1 pristupilo 38 članova, da je obrazac pod nazivom suglasnost za glasovanje o svim točkama dnevnog reda 19. sjednice u vremenu od 13,30 do 14,30 sati s oznakom „DA“ dostavilo 34 člana i 3 neizjašnjena člana. U razdoblju od 13,30 do 14,30 pristupilo se glasovanju te su članovi dostavili svoje popunjene i potpisane glasačke listiće (GL–2) nakon čega je predsjednik Skupštine obavijestio članove kako je glasovanje završeno te se pristupa brojanju glasova, a odmah nakon prebrojavanja, rezultati glasovanja su objavljeni na mrežnoj stranici. Rezultati glasovanja nedvojbeno pokazuju kako je više od polovine od ukupnog broja članova Skupštine za sve točke dnevnog reda glasovalo „ZA“. Tako je i Odluka donesena sa 34 glasa „ZA“, 2 suzdržana glasa i 3 neizjašnjena od ukupno 39 nazočnih članova. Zaključuje da je 19. sjednica Županijske skupštine u uvjetima sprečavanja širenja zarazne bolesti COVID–19, održana sukladno svim odredbama Poslovnika i Statuta te prilikom postupanja nije bilo nezakonitosti.

5.8. Tijekom odlučivanja nije povrijeđeno načelo raspravljanja, budući da ni jednom odredbom Poslovnika ili Statuta ni ZoLP(R)S-om nije propisano da se rasprava mora provoditi isključivo usmeno. Člancima 15., 16. i 17. Poslovnika je propisano da svaki član ima pravo prisustvovati sjednici, raspravljati i izjašnjavati se o svakom pitanju koje je na dnevnom redu, predlagati razmatranje pojedinih pitanja, tražiti obavijesti i uvid u materijale, postavljati pitanja i slično, dakle ni jednom odredbom nije izričito propisana forma postupanja odnosno da članovi svoja prava na sjednici ostvaruju isključivo usmeno. Načelo raspravljanja podrazumijeva mogućnost svakog člana skupštine da

daje konkretne argumentirane prijedloge o aktima o kojima se odlučuje, a forma, usmeno ili pisano, potpuno je irelevantna za donošenje odluka. U konkretnom slučaju svi članovi Skupštine imali su mogućnost na sjednicama radnih tijela koje su održane prije održavanja 19. sjednice, usmeno, u fizičkoj prisutnosti, postavljati pitanja i tražiti pojašnjenja i usmeno raspravljati o svim spornim točkama dnevnog reda sjednice no tu mogućnost nisu iskoristili. Budući da se u konkretnom slučaju radilo o izvanrednim o okolnostima, način sazivanja i održavanja 19. sjednice Županijske skupštine elektroničkim putem samo je zamijenio formu postupanja, a ni jednom članu nije bilo onemogućeno ostvarivanje prava prema Poslovniku, Statutu ili Zakonu. Prema članku 123. Poslovnika javno glasovanje se provodi dizanjem ruku ili poimenično. U konkretnom slučaju, s obzirom da nije bilo moguće osigurati fizičku prisutnost članova, glasovanje je provedeno poimenično na način da je svaki član dostavio pisani, popunjeni i potpisani glasački listić čime je u cijelosti ispoštovana i navedena odredba Poslovnika.

5.9. Vezano za povredu načela javnosti ukazuje kako je, iako u opisanim uvjetima nije bilo moguće u potpunosti udovoljiti zahtjevu prisutnosti javnosti, javnost bila pravovremeno obaviještena o tome kada će i na koji način sjednica biti održana, javno je objavljen dnevni red sjednice, rezultati glasovanja, a nakon održane sjednice javno su objavljene sve donesene odluke, pa se nikako ne može smatrati da bi bilo povrijeđeno načelo javnosti. Osim toga, javnost je sjednicu mogla pratiti na mrežnoj stranici Z. županije, što potvrđuje i podnositelj navodeći kako su članovi koji nisu prisustvovali od samog početka, sjednicu pratili na mrežnoj stranici. 15. srpnja 2020. održana je sljedeća 20. sjednica Županijske skupštine na kojoj je usvojen zapisnik s 19. sjednice. Na sličan način održane su sjednice Gradskog vijeća Grada R., Grada Z. kao i Županijske skupštine K.-k., V.-s. i Z. županije.

5.10. U odnosu na savjetovanje s javnošću ističe da se Odlukom, sukladno samoupravnom pravu jedinice područne (regionalne) samouprave, uređuje ustrojstvo i djelokrug njezinih upravnih tijela što je u izvornoj ovlasti predstavničkog tijela županijske skupštine sukladno odredbama članka 35. stavka 1. točke 4. i članka 53. ZoLP(R)S-a. Odlukom se ni na koji način ne utječe na interese svih građana i pravnih osoba nego se samo uređuje unutarnje ustrojstvo, nazivi, djelokrug, rukovođenje i druga pitanja od značaja za rad Z. županije, dakle radi se o internom općem aktu koji djeluje samo „prema unutra“, a ne „prema vani“. Za interni opći akt nije propisana obveza provođenja savjetovanja, a sama činjenica da je ipak provedeno i da je pritom skraćen rok savjetovanja ni u kom slučaju ne utječe na zakonitost postupka donošenja Odluke, već samo pojačava transparentnost u donošenju, potkrijepljenu činjenicom da su svi relevantni čimbenici bili uključeni i upoznati s potrebom racionalizacije poslovanja, što je bila i svrha donošenja Odluke. Smatra neosnovanim navod podnositelja da je savjetovanje s javnošću trebalo biti provedeno u trajanju od 30 dana.

5.11. Smatra neosnovanim navod da je propušteno ukinuti Upravni odjel za gospodarstvo te Stručnu službu Skupštine, budući da je Odlukom u cijelosti prestala važiti ranija Odluka o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Zagrebačke županije. Odluka je donesena na prijedlog Župana, u svrhu racionalizacije u obavljanju poslova iz djelokruga rada upravnih tijela Županije, odnosno kako bi se pojedina područja iz

nadležnosti Županije dodatno ojačala i povećala učinkovitost u radu. Ni jednom odredbom Odluke nisu prekoračena ovlaštenja Županijske skupštine, budući da poslovi prijama u službu i otpuštanja iz službe nisu regulirani Odlukom, već drugim aktima koje donosi Župan, a ne Županijska skupština. Odluka je u cijelosti sukladna odredbama članaka 103. do 106. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 86/08., 61/11., 4/18. i 96/18.) i uputi Ministarstva uprave od 19. studenoga 2019.

5.12. U odnosu na stupanje Odluke na snagu navodi odredbu članka 92. Poslovnika te da je Odluka stupila na snagu prvog dana od dana objave budući da su za to postojali opravdani razlozi odnosno radi ostvarivanja uvjeta za učinkovitije obavljanje poslova iz nadležnosti što je navedeno i u obrazloženju Prijedloga Odluke od 22. svibnja 2020. Smatra da je Odluka donesena u zakonito provedenom postupku te da sadržajno nije nezakonita. Predlaže Sudu da zahtjev odbaci zbog nedostatka pravnog interesa podnositelja, a podredno odbije kao neosnovan.

5.13. Dostavlja i očitovanje Ministarstva pravosuđa i uprave KLASA: 023-01/20-01/303, URBROJ: 514-U-05-02-02/5-20-4 od 14. rujna 2020. upućeno podnositelju obavijesti u predmetu nadzora zakonitosti rada predstavničkog tijela na 19. sjednici Županijske skupštine Zagrebačke županije (elektronička sjednica). U očitovanju se navodi kako iz Uputa o održavanju 19. sjednice proizlazi da su svi članovi Županijske skupštine bili jasno upoznati s hodogramom aktivnosti na sjednici, održane su i sjednice svih radnih tijela Skupštine (uz fizičku prisutnost članova), nitko nije imao primjedbi na vrijeme i način održavanja sjednice ni radnih tijela. Održavanje sjednica u posebnim okolnostima, kao što je epidemija, nije bilo uređeno poslovnica predstavničkih tijela, već su neke jedinice donijele odluke o načinu rada u posebnim okolnostima. Jedinice su ovlaštene utvrditi način provedbe elektroničke sjednice ili sjednice putem videokonferencije, kao i postupak glasovanja i utvrđivanja broja glasova pri čemu je bitno da su svi vijećnici imali mogućnost očitovati se u odnosu na svaku točku dnevnog reda, o čemu mora postojati dokaz. Radi se o stvari tehničke provedbe i prilagodbe trenutnoj situaciji, ovisno o tehničkim mogućnostima svake jedinice. Uputom Ministarstva ukazano je svim jedinicama na potrebu prilagođavanja nastaloj situaciji, u kojoj se i rad predstavničkih tijela mora prilagoditi trenutnoj situaciji s ciljem umanjivanja rizika širenja zaraze, sve u skladu s potrebama i mogućnostima svake jedinice. Uputom Ministarstva je utvrđeno da se u danom trenutku i danim okolnostima održavanje sjednice predstavničkog tijela putem videokonferencije, izjašnjavanja putem e-maila, odnosno korištenjem drugih tehnologija za održavanje sastanaka na daljinu, smatra prihvatljivim, posebno s obzirom na mogućnost konkretnog evidentiranja sudjelovanja članova u radu predstavničkog tijela i njihovog izjašnjavanja u tom slučaju. Vezano uz navode da je vrijeme za glasovanje bilo različito od vremena navedenog u pozivu za sjednicu, proizlazi da je raspored rada na sjednici promijenjen, ali o prijedlogu o promjeni predviđenog vremena glasovalo je 34 od 37 članova aktivnih na predmetnoj sjednici (ukupan broj članova skupštine 51). Prijedlog je usvojen s potrebnim brojem glasova. I u slučaju održavanja sjednice u fizičkoj prisutnosti članova, također je moguće da pojedini članovi ne sudjeluju u radu sjednice ili istu napuste u određenom trenutku te se vrate po završetku sjednice s namjerom

daljnjeg sudjelovanja na istoj. Nije uobičajeno kod sjednica koje se održavaju uz fizičku prisutnost članova, članove koji nisu prisutni obavještavati o završetku sjednice pa to nije logično ni na sjednici održanoj u elektroničkom obliku. Tijek sjednice, novosti i rezultati glasovanja promptno su se objavljivali na mrežnim stranicama Z. županije, čime je u specifičnoj situaciji konzumirano pojedinačno obavješćivanje o tijeku sjednice. Nije jasna tvrdnja da vijećnici nisu mogli aktivno sudjelovati u raspravi i donositi odluke s obzirom da su imali mogućnost elektroničkim putem u točno predviđenom terminu ulagati amandmane, postavljati pitanja, dostaviti primjedbe na dnevni red prethodne sjednice i mogućnost dostaviti prijedloge za izmjenu i/ili dopunu prijedloga dnevnog reda za sjednicu. Zaključak je Ministarstva kako prilikom održavanja 19. sjednice Županijske skupštine (elektronička sjednica) nisu počinjene nepravilnosti koje bi za posljedicu imale proglašenje sjednice nezakonitom, a akte donesene na sjednici ništavima, s obzirom da su sve odluke na sjednici donesene propisanim brojem glasova i izraz su volje većine članova Predstavničkog tijela.

5.14. U očitovanjima dostavljenim u predmetima poslovni broj: Usoz-120/20 i poslovni broj: Usoz-121/20 donositelj zaključuje da iz svega navedenog postoje razlike u odnosu na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, (dalje: Ustavni sud) broj: U-I-4208/2020 od 20. listopada 2020. kojom je ukinut članak 293.a Poslovnika Hrvatskog sabora. Predlaže Sudu da zahtjeve odbije.

6. Ovaj postupak Sud je pokrenuo po službenoj dužnosti, kao što je traženo u predmetu poslovni broj: Usoz-79/20, a podnositelji zahtjeva u predmetima poslovni broj: Usoz-120/20 i Usoz-121/20, nemaju pojedinačnu odluku donesenu na temelju osporene Odluke u smislu odredbe članka 83. stavka 1. ZUS-a.

7. Nadalje, u odnosu na navode donositelja Odluke, Sud ističe da je u postupku ocjene zakonitosti općeg akta nadležan prekontrolirati i postupak njegovog donošenja budući da taj postupak u formalnom smislu utječe na zakonitost općeg akta. To uključuje i kontrolu zakonitosti održavanja sjednice na kojoj je opći akt donesen.

8. Za ocjenu zakonitosti Odluke koja je donesena na 19. sjednici Županijske skupštine Zagrebačke županije 27. svibnja 2020. i osnovanosti prigovora, Sud nalazi odlučnima odredbe članka 37. stavka 1., 3., 4. i 5. mjerodavnog ZoLP(R)S–a, članka 85. i 86. stavka 1. alineje 1. mjerodavnog Statuta Zagrebačke županije (Glasnik Zagrebačke županije, broj 18/18. – pročišćeni tekst i 3/20., dalje: Statut) te članka 129. mjerodavnog Poslovnika.

9. Prema odredbi članka 37. stavka 1. ZoLP(R)S–a sjednice predstavničkih tijela su javne. Nazočnost javnosti može se isključiti samo iznimno, u slučajevima predviđenim posebnim zakonima i općim aktom jedinice. Odredbom članka 37. stavka 3. ZoLP(R)S–a je propisano da se na sjednicama predstavničkog tijela glasuje javno, ako predstavničko tijelo ne odluči da se, u skladu s poslovníkom ili drugim općim aktom, o nekom pitanju glasuje tajno. Sukladno odredbi članka 37. stavka 4. ZoLP(R)S–a sjednice predstavničkog tijela mogu se sazivati i elektroničkim putem, a na temelju odredbe članka 37. stavka 5. ZoLP(R)S–a poslovníkom o radu predstavničkog tijela uredit će se osiguranje praćenja rasprave i sudjelovanje u radu i odlučivanju.

10. Prema odredbi članka 85. Statuta djelovanje Županijske skupštine, župana i upravnih tijela županije je javno. Građani i predstavnici medija mogu pratiti rad Županijske skupštine u skladu s odredbama Poslovnika Županijske skupštine Zagrebačke županije. Sukladno odredbi članka 86. stavka 1. alineje 1. Statuta javnost rada Županijske skupštine osigurava se javnim održavanjem sjednica.

11. Sukladno članku 76. Poslovnika rasprava o prijedlogu akta na sjednici obuhvaća izlaganja predlagatelja akta, te raspravu o prijedlogu i podnesenim amandmanima i odlučivanje o amandmanima. Predlagatelj ukratko izlaže prijedlog akta. Odredbom članka 129. stavka 1. Poslovnika propisano je da je rad županijske skupštine javan, a prema odredbi stavka 2. nazočnost javnosti se može isključiti samo iznimno, u slučajevima predviđenim posebnim zakonima, Statutom i ovim Poslovníkom. Prema odredbi članka 129. stavka 4. Poslovnika izvjestitelji javnih medija imaju pravo pratiti rad županijske skupštine.

12. Iz navedenih odredbi proizlazi da je predviđena javnost rada predstavničkog tijela te usmeno raspravljanje na sjednicama predstavničkog tijela. U općepoznatim okolnostima uzrokovanim pandemijom COVID-19, Sud nalazi da je donositelj akta imao legitimni cilj za prilagođavanje načina održavanja sjednice predstavničkog tijela propisanim epidemiološkim mjerama fizičkog distanciranja, čija posljedica je ograničavanje u izvršavanju prava zastupnika u predstavničkom tijelu kao i ograničavanje javnosti rada predstavničkog tijela sprječavanjem fizičke prisutnosti javnosti sjednici. Međutim, s obzirom na danas dostupne tehničke mogućnosti, Sud nalazi da je radi realizacije prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu sjednicu trebalo održati na način koji bi u cijelosti osigurao poštovanje naprijed navedenih Zakonskih, Statutarnih i Poslovničkih odredbi.

13. Naime, komunikacija putem elektroničke pošte uopće ne omogućuje realizaciju načela usmene rasprave niti u potpunosti načela javnosti. Takva vrsta komunikacije ne osigurava javnost rada predstavničkog tijela u realnom vremenu (praćenje sjednice) niti osigurava javno glasovanje na sjednici, jer osobe koje nisu uključene u komunikaciju nemaju neposredan uvid u rezultate glasovanja. Za rezultate glasovanja javnost je mogla saznati posredno, u konkretnom slučaju uvidom u rezultate objavljene na mrežnoj stranici.

14. Slijedom izloženog, Sud je zbog nedostataka u postupku donošenja općeg akta, Odluku ocijenio nezakonitom te je na temelju odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a presudio kao u izreci.

15. Odluka prestaje važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“ (članak 86. stavak 4. ZUS-a).

U Zagrebu 27. rujna 2021.

Predsjednica vijeća  
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.