

Dvojbe u radu lokalnog predstavničkog tijela

Željka Tropina*

U članku se daje osvrt na pojedina pitanja u radu predstavničkog tijela koja se javljaju u praksi, a odnose se na stupanje na snagu općih akata, „vjerodostojno tumačenje“ općih akata, sazivanje sjednica, održavanje sjednice elektroničkim putem u redovnim okolnostima, tj. ukazuje na pojedina zakonita postupanja predstavničkog tijela te postojeću sudsku praksu koja se odnosi na ista.

1. Uvod

U radu predstavničkog tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (općinsko i gradsko vijeće, županijska skupština), u praksi često dolazi do čitavog niza prijepora koji se odnose na primjenu odredbi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi¹ koji predstavlja sustavi propis kojim se uređuje materija rada predstavničkog tijela.

Isto tako, vezano uz pojedina pitanja rada predstavničkog tijela na lokalnoj razini postoji i recentna sudska praksa mjerodavnih sudova – upravnih sudova, Visokog upravnog suda RH i Ustavnog suda RH.

2. Kada opći akt predstavničkog tijela stupa na snagu?

Vezano za pitanje stupanja na snagu općih akata koje donose predstavnička tijela jedinica ukazuje se da je ta materija uređena odredbama članka 73. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojim je propisano sljedeće:

„Predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom.

Prije nego što stupi na snagu opći akt obavezno se objavljuje u službenom glasilu jedinice.

Ako općina i grad nema svoje službeno glasilo, opći akt općine i grada objavljuje se u službenom glasilu županije.

Opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave. Iznimno, općim se aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu prvog dana od dana objave.

Opći akt ne može imati povratno djelovanje.“

Iz citiranog članka jasno proizlazi kada opći akti stupaju na snagu te isti stoga na snagu nikako ne mogu stupiti danom donošenja, već obvezno moraju biti prethodno objavljeni u službenom glasilu jedinice², a sve to sukladno zahtjevima vla-

davine prava i pravne sigurnosti pravnog poretka. Navedena načela zajamčena su odredbama članka 90. Ustava Republike Hrvatske³. Također, citirana odredba komplementarna je odredbi članka 90. stavka 4. Ustava kojom je propisano da zakon stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave, osim ako nije zbog osobito opravdanih razloga zakonom drukčije određeno.

Ujedno, vezano uz stupanje na snagu i početak primjene zakona i drugih propisa, a time i općih akata, ukazuje se na **Izvjeshće Ustavnog suda Republike Hrvatske Broj: U-X-80/2005 od 1. lipnja 2006. godine** u kojem se Ustavni sud očitovao glede stupanja na snagu i početka primjene zakona i drugih propisa.

Ustavni sud je zauzeo stav da zakonodavac, sukladno Ustavu, može propisati stupanje na snagu zakona na sljedeće načine:

- određivanjem dana, mjeseca i godine kada zakon stupa na snagu (kalendarski), ili
- nastupom određenog događaja.

Pri tome, Ustavni sud u Izvjeshću ističe da je s ustavnopravnog aspekta važno samo to, da stupanjem na snagu zakona (ili pojedinih njegovih glava/odredbi) istodobno započne i njihova primjena, odnosno da se u svim zakonima propisuje samo njihovo stupanje na snagu koje će ujedno značiti i početak njihove primjene.

Ustavni sud u svom Izvjeshću je, također, naveo da se navedeno na odgovarajući način odnosi i na druge (podzakonske) propise čije je donošenje u nadležnosti drugih tijela državne vlasti, *tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave* i pravnih osoba s javnim ovlastima.

Drugim riječima, nema zapreke da se utvrđenja iz Izvjeshća Ustavnog suda primijene i na opće akte koje donose predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno da se u općem aktu navede da se objav-

no: „..... iako odredba članka 16. Odluke, kojom je propisano stupanje na snagu Odluke danom objave u službenom glasilu____, nije suglasna odredbi članka 73. stavka 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Odluka je protekom propisanog vremena od dana objave u službenom glasilu postala punovažna pa nezakonitost odredbe članka 16. Odluke ne utječe na važenje Odluke, o čemu je Sud već izrazio stav u dosadašnjoj praksi“.

³ NN, br. 85/10 - pročišćeni tekst i 5/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske

* Željka Tropina, dipl. iur., Ministarstvo pravosuđa i uprave, Zagreb

¹ NN, br. 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

² Ovdje se ukazuje i na stav/praksu Visokog upravnog suda iznesen u Presudi Poslovni broj: Usoz-127/22-10 od 27. veljače 2023., u kojoj je navede-

ljuje u službenom glasilu jedinice, a stupa na snagu točno određenog datuma - dana, mjeseca i godine, primjerice 1. travnja 2023. godine, a što onda znači da se toga dana počinje ujedno i primjenjivati⁴.

3. Pravna osnova donošenja općeg akta

Sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (članak 73.), predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom.

Donositelj općeg akta, tj. predstavničko tijelo, donošenje općeg akta kojim se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga treba temeljiti na valjanoj pravnoj osnovi, odnosno propisu u kojem se nalazi osnova za donošenje općeg akta.

Naime, kada predstavničko tijelo jedinice lokalne, odnosno područne samouprave regulira određena pitanja, prvenstveno mora navesti zakonsku osnovu iz koje crpi ovlaštenje za regulaciju društvenih odnosa na generalan i apstraktan način.

Navedeno znači, da se u preambuli općeg akta ne poziva samo na odredbu Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz koje proizlazi formalna ovlast predstavničkog tijela za donošenje općih akata, kao i iz odredbi statuta, već je potrebno navesti i *materijalan propis* kojim se reguliraju pitanja koja su predmet općeg akta (primjerice ukoliko se radi o komunalnim pitanjima, komunalnoj naknadi ili nerazvrstanim cestama – Zakon o komunalnom gospodarstvu⁵), odnosno propis kojim se uređuje materija upravnog područja na koje se opći akt odnosi.

Stoga je potrebno ukazati na recentnu sudsku praksu, **Presudu Visokog upravnog suda RH Poslovni broj: Usoz-87/20-8 od 27. rujna 2021. godine, te Presudu Visokog upravnog suda RH Poslovni broj: Usoz-47/22-5 od 27. veljače 2023. godine i dr.**

Navedenim presudama Visoki upravni sud Republike Hrvatske jasno je zauzeo stav da u slučajevima kada predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave regulira određena pitanja, prvenstveno mora navesti zakonsku osnovu iz koje crpi ovlaštenje za regulaciju društvenih odnosa na generalan i apstraktan način. Sukladno stavu Visokog upravnog suda, u slučaju izostanka valjane pravne osnove tako doneseni akti *biti će nezakoniti*.

4. Savjetovanje s javnošću prije donošenja općeg akta

Temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama⁶, tijela državne uprave, druga državna tijela, *jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave* i pravne osobe s javnim ovlastima dužne su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata⁷ odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

⁴ Navedeni stav zauzelo je i Ministarstvo pravosuđa i uprave u predmetu KLASA: 024-03/22-01/206 od 20. prosinca 2022.

⁵ NN, br. 68/18, 110/18 i 32/20

⁶ NN, br. 25/13, 85/15 i 69/22

⁷ Pri tome se navedeno odnosi i na donošenje izmjena i dopuna općih akata jedinica.

Savjetovanje s javnošću jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima provode preko internetske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, objavom nacrtu općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem akta ili drugog dokumenta te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja.

Tijela javne vlasti, među kojima su i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su provesti savjetovanje s javnošću u pravilu u trajanju od 30 dana, osim u slučajevima kad se savjetovanje provodi sukladno propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa.

Navedeno je potvrdio Visoki upravni sud Republike Hrvatske svojom Presudom Poslovni broj: Usoz-122/21-7 od 24. listopada 2022.⁸ kojom je ukinuo odluku/opći akt. Sud je polazeći od načela vladavine prava i radi ostvarenja sigurnosti objektivnog poretka, utvrdio da odluka nije donesena u skladu s odredbom članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama. Naime, tom odredbom propisano je da su tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne provesti savjetovanje sa javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških i planskih dokumenata kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

Nadzor nad provedbom Zakona o pravu na pristup informacijama obavlja povjerenik za informiranje temeljem odredbi samog Zakona.

5. Može li se „vjerodostojno tumačiti“ opći akt?

U odnosu na mogućnost davanja vjerodostojnog tumačenja općeg akta od strane predstavničkog tijela koje je donijelo navedeni opći akt, ističe se da je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, člankom 35. točkom 2., propisano da predstavničko tijelo donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Navedeno je utvrđeno i člankom 73. stavkom 1. Zakona.

Stoga, nesporno je da je za *tumačenje primjene propisa* mjerodavno tijelo koje ga je i donijelo pa je tako za tumačenje *primjene* općih akata nadležno predstavničko tijelo koje je opći akt donijelo.

Međutim, što se tiče mogućnosti vjerodostojnog tumačenja općeg akta kojeg je donijelo predstavničko tijelo jedinice lokalne, odnosno područne samouprave, ukazuje se na **Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-3438/2005 od 16. svibnja 2007. godine** kojom je poništeno vjerodostojno tumačenje, u konkretnom slučaju vjerodostojno tumačenje Prostornog plana jedinice.

U predmetnoj Odluci Ustavni sud je, između ostalog, istaknuto da donositelji (podzakonskih) propisa nisu ovlašteni donositi vjerodostojna tumačenja propisa.

Ustavni sud ukazuje da vjerodostojno tumačenje po svojoj naravi proizvodi pravne učinke od dana stupanja na snagu propisa, što znači da ima povratno djelovanje. Prema članku

⁸ NN, br. 130/22

89. stavku 4. Ustava Republike Hrvatske, drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje. Isto tako, sukladno članku 73. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi opći akt ne može imati povratno djelovanje.

U smislu navedenog, opći akti predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravnu narav podzakonskog propisa, stoga po sili Ustava ne mogu imati povratno djelovanje te, u skladu sa stavom Ustavnog suda, *nije ih dopušteno ni vjerodostojno tumačiti*.

S druge strane, primjerice davanje odgovora stranci o načinu primjene određene odredbe općeg akta, odnosno davanje odgovora na koji način općina, grad ili županija kao donositelj općeg akta primjenjuje neku odredbu tog akta, tj. postupila ili je postupila u drugim sličnim situacijama, nije isto što i vjerodostojno tumačenje⁹.

6. Mogućnost „ispravka“ općeg akta

Prije svega potrebno je razlikovati akt kojim se nešto mijenja i dopunjava od akta kojim se vrši ispravak.

Ispravkom objavljenog općeg akta mogu se mijenjati samo detalji tehničke naravi (pravopisne pogreške, razvidni propusti primjerice u numeraciji ili pozivu na pojedini članak, omaške i sl.), no ne mogu se mijenjati detalji koji su od utjecaja na pitanja materijalno-pravne naravi, odnosno sam sadržaj akta. Slijedom toga, ako u objavljenom općem aktu bude uočena očita tehnička pogreška tada se može izvršiti ispravak konkretnog akta.

Međutim, u slučaju ako su u objavljenom aktu uočeni bitni nedostaci u sadržaju toga akta, tada se ne može vršiti ispravak istog¹⁰, već se tada radi o izmjeni akta.

U takovom slučaju se onda donosi akt/odlučka o izmjeni konkretnog općeg akta. Izmjene akta vrše se propisom iste pravne snage i po istom postupku po kojem je taj akt i donesen¹¹.

7. Tko je ovlašten potpisivati opće akte?

Općinsko vijeće, gradsko vijeće, županijska skupština i Gradska skupština Grada Zagreba su predstavnička tijela građana i tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave koja donose opće akte i druge odluke u okviru djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Predstavničko tijelo ima predsjednika i do dva potpredsjednika, koji se biraju većinom glasova svih članova predstavničkog tijela, a predsjednik predstavlja to tijelo (članak 34. Zakona). Predsjednik predstavničkog tijela saziva sjednice predstavničkog tijela, predsjedava sjednicama i predstavlja to tijelo.

Stoga se ističe da predsjednik predstavničkog tijela rukovodi radom predstavničkog tijela, predstavlja predstavničko tijelo, te slijedom toga potpisuje i akte koje predstavničko tijelo donosi.

⁹ Navedeni stav zauzelo je Ministarstvo pravosuđa i uprave u predmetu KLASA: 024-03/22-01/189 od 7. prosinca 2022.

¹⁰ Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Poslovni broj: Usoz-77/20-10 od 13. travnja 2023. NN, br. 47/23) kojom je ukinut zaključak o ispravku tehničke pogreške u općem aktu jer se nije radilo o ispravku tehničke pogreške, već o izmjeni općeg akta.

¹¹ Stav Ministarstva pravosuđa i uprave iznesen u predmetu KLASA: 024-02/22-01/159 od 29. studenoga 2022.

Slijedom toga, vezano uz pitanje potpisivanja općih akata donesenih na sjednici predstavničkog tijela, ističe se da akte nakon njihova donošenja potpisuje predsjednik predstavničkog tijela, odnosno ona osoba koja je predsjedala sjednicom.

U praksi su moguće i izuzetne situacije, te ukoliko je sjednici predsjedao potpredsjednik predstavničkog tijela, u slučaju spriječenosti predsjednika, akte će u tom slučaju potpisati osoba koja je predsjedala sjednicom predstavničkog tijela, odnosno potpredsjednik.

Isto tako, akte s konstituirajuće sjednice donesene prije izbora predsjednika predstavničkog tijela, potpisuje ona osoba koja je predsjedala konstituirajućom sjednicom u trenutku donošenja pojedinog akta, bilo da je to pročelnik u jedinici ili osoba koju je ovlaštena za otvaranje i predsjedanje konstituirajućom sjednicom ili prvi izabrani član s kandidacijske liste koja je dobila najviše glasova, a koji predsjedava sjednicom do izbora predsjednika predstavničkog tijela.

8. Nadzor nad zakonitošću općih akata

Predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (članak 35. i 73.). Reguliranje društvenih odnosa putem općeg akta odnosi se na neodređeni broj slučajeva, jer se njime na generalan način, unaprijed uređuju određeni društveni odnosi u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno radi se o aktima koji imaju djelovanje *erga omnes*.

Dakle, predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odlučuju na temelju Ustava i zakona o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba donošenjem općih akata. Općim aktima predstavničko tijelo uređuje određena pitanja iz djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Opći akti koje donose jedinice u samoupravnom djelokrugu čine golemi dio pravnog poretka Republike Hrvatske i proizvode neposredni, ali i posredni, pravni učinak na prava i obveze fizičkih i pravnih osoba.

Utvrđeno je da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalne u odlučivanju u poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom Republike Hrvatske. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog, odnosno područnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana. Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti određuju se poslovi čije su obavljanje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne organizirati, odnosno obaviti te poslovi koje mogu obavljati.

Temeljem članka 79. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nadzor zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela općina, gradova i županija **obavljaju nadležna tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu**, sukladno posebnom zakonu. Djelokrug tijela državne uprave određen je Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave¹². Stoga je predsjednik predstavničkog tijela dužan dostaviti donesene opće

¹² NN, br. 85/20

akte - statut, poslovnik, proračun ili svaki drugi opći akt, onom tijelu državne uprave u čijem je djelokrugu pojedini opći akt, u roku od 15 dana od dana donošenja općeg akta.

Dakle, navedeno znači da svako tijelo nadzire primjenu propisa iz svoga djelokruga i obavlja nadzor zakonitosti akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u odnosu na propise iz svoga djelokruga, slijedom čega se svaki opći akt dostavlja na nadzor resorno nadležnom tijelu državne uprave, onom u čijem je djelokrugu upravno područje i zakoni na koje se akt odnosi¹³.

Slijedom toga, na nadzor zakonitosti temeljem članka 79. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dostavljaju se nadležnim tijelima državne uprave samo opći akti predstavničkog tijela koji imaju djelovanje *erga omnes*, a ne svi akti koje donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne jedinice.

Odredbama članka 79. do 82. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisan je točan način postupanja tijela državne uprave s dostavljenim općim aktima u postupku nadzora zakonitosti istih.

9. Može li sjednicu predstavničkog tijela sazvati potpredsjednik?

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, odredbom članka 34. stavka 1. propisano je da predstavničko tijelo ima predsjednika i do dva potpredsjednika, koji se biraju većinom glasova svih članova predstavničkog tijela. Stavkom 3. istog članka propisano je da predsjednik predstavničkog tijela saziva sjednice predstavničkog tijela, predsjedava sjednicama i predstavlja to tijelo.

Slijedom zakonskih odredbi nesporno je da predsjednik predstavničkog tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave saziva sjednice predstavničkog tijela, predsjedava sjednicama i predstavlja to tijelo. Međutim, u situaciji kada je iz određenih razloga navedeno onemogućeno, predstavničko tijelo ne smije biti onemogućeno u svojem radu. Činjenica da predstavničko tijelo u određenom trenutku nema predsjednika (primjerice podnio ostavku) ne smije utjecati na rad tog predstavničkog tijela. Sve dok predstavničko tijelo ima potreban broj članova za valjano odlučivanje i donošenje odluka, nema zapreke da se i u situaciji kada nema predsjednika, predstavničko tijelo sastane, valjano radi i donosi odluke.

Stoga se ukazuje da do izbora novog predsjednika predstavničkog tijela, sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nema zapreka, ako je predsjedniku predstavničkog tijela prestala dužnost, da sjednicu predstavničkog tijela sazove potpredsjednik, odnosno jedan od potpredsjednika predstavničkog tijela, kako bi se osiguralo nesmetano funkcioniranje predstavničkog tijela do izbora novog predsjednika. Naime, izostanak jednog od uvjeta, odnosno prestanak dužnosti predsjednika predstavničkog tijela temeljem podnošenja ostavke na vijećničku dužnost ili dužnost predsjednika ili nekih drugih razloga, nije razlog za neodržavanje sjednice predstavničkog tijela ukoliko su ispunjeni ostali uvjeti za nesmetan rad predstavničkog tijela.

Nastavno na navedeno ukazuje se na stav *Ustavnog suda Republike Hrvatske izražen u odlukama U-III-1612/2006 od 04. srpnja 2006. godine i III/2678/2006 od 04. travnja 2007. godine.*

Pozivajući se na članak 133. stavke 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske kojima je propisano da se građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te da se pravo na samoupravu ostvaruje preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabраниh na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava, Ustavni sud ukazuje da propise iz područja lokalne i područne (regionalne) samouprave valja tumačiti u korist nesmetanog i redovitog funkcioniranja lokalne i područne (regionalne) samouprave i njezine zaštite, pri čemu je poštivanje demokratskih pravila postupanja u predstavničkom tijelu temeljna pretpostavka za ostvarenje tih ciljeva. Ustavni sud nadalje ističe da je jedno od temeljnih demokratskih pravila postupanja ugrađeno u članak 36. stavak 1. Zakona kojim je propisano da predstavničko tijelo donosi odluke većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina članova predstavničkog tijela.

Također, bitno je naglasiti da u slučaju sazivanja sjednica od strane potpredsjednika predstavničkog tijela, do izbora novog predsjednika, radi o izuzetnoj situaciji koja predstavlja iznimku od pravila da sjednice predstavničkog tijela saziva predsjednik toga tijela, a kojom se omogućuje da ne dođe do blokade rada predstavničkog tijela posebno u situaciji kao što je prethodno navedeno kada postoje ostali uvjeti za nesmetan rad predstavničkog tijela (prvenstveno kvorum)¹⁴. Slijedom toga, iznimna situacija da sjednice saziva potpredsjednik predstavničkog tijela do izbora novog predsjednika, ne može prerasti u trajnu situaciju te treba trajati što kraće. Navedeno znači prevladavanje izvanredne situacije u kojoj predstavničko tijelo više nema predsjednika, a što ne može biti razlog za neodržavanje sjednice, odnosno blokade rada predstavničkog tijela (radi volje i postupanja jedne osobe) sve dok postoji kvorum.

10. Dužnost predsjednika predstavničkog tijela po zahtjevu vijećnika

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, člankom 34., propisano je da predsjednik predstavničkog tijela saziva sjednice predstavničkog tijela, predsjedava sjednicama i predstavlja to tijelo.

Člankom 34.a stavkom 1. istoga Zakona propisano je da je predsjednik predstavničkog tijela *dužan* sazvati sjednicu predstavničkog tijela na obrazloženi zahtjev najmanje jedne trećine članova predstavničkog tijela u roku od 15 dana od primitka zahtjeva.

Stavkom 2. navedenog članka propisano je da ukoliko predsjednik predstavničkog tijela ne sazove sjednicu u roku iz stavka 1. ovoga članka, na obrazloženi zahtjev najmanje jedne trećine članova predstavničkog tijela sjednicu će sazvati općinski načelnik, gradonačelnik ili župan u roku od 8 dana. Sjednica predstavničkog tijela sazvana sukladno navedenim odredbama mora se održati u roku od 15 dana od dana sazivanja.

¹³ Uputa tadašnjeg Ministarstva uprave KLASA:023-07/20-01/6 od 10. siječnja 2020.

¹⁴ Navedeni stav iznosi Ministarstvo pravosuđa i uprave u predmetu KLASA: 024-03/22-01/203 od 12. prosinca 2022.

Sukladno navedenim zakonskim odredbama predsjednik predstavničkog tijela dužan je sazvati sjednicu u roku od 15 dana od primitka zahtjeva za sazivanje, a sama sjednica predstavničkog tijela treba se održati i rasprava provesti u roku od 15 dana od dana sazivanja.

Pri tome, treba naglasiti, ne samo da je predsjednik predstavničkog tijela dužan sazvati sjednicu povodom obrazloženog zahtjeva najmanje 1/3 članova predstavničkog tijela, već je potrebno provesti raspravu i odlučivanje o prijedlogu 1/3 vijećnika, odnosno o točkama koje su oni predložili u svojstvu ovlaštenog predlagача u svom zahtjevu za sazivanje sjednice.

Naime, bitno je da svrha i cilj navedene odredbe članka 34.a stavka 1. Zakona, nije isključivo sazivanje sjednice, već je to i rasprava i odlučivanje o podnijetom prijedlogu, jer samo na takav način 1/3 vijećnika, koja je manjina u predstavničkom tijelu može ostvariti pravo da se o njenom prijedlogu raspravlja, a zakonom propisana većina vijećnika donosi odluku u formalno i materijalno pravnom smislu. Iznijeto pravno stajalište potvrdio je i **Ustavni sud Republike Hrvatske u Odluci Broj: U-III-2678/2006 od 04. travnja 2007. godine.**

Ukoliko predsjednik predstavničkog tijela ne sazove sjednicu u gore navedenom roku tada je sjednicu ovlašten sazvati općinski načelnik, gradonačelnik ili župan u roku od 8 dana, na obrazloženi zahtjev najmanje jedne trećine članova predstavničkog tijela.

Pri tome je također bitno da rasprava o predloženim točkama dnevnog reda, u formi u kojoj su ih predložili ovlašteni predlagatelji, je obvezna s obzirom da je obveza provesti raspravu o prijedlogu 1/3 vijećnika sukladno prethodno iznijetom te stavu Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Također, nema zapreke za uvrštavanjem teme, odnosno točaka koju su predložili ovlašteni predlagatelji u svom zahtjevu za sazivanjem sjednice, na dnevni red „redovne“ sjednice predstavničkog tijela (uz ostale točke dnevnog reda) budući da se time omogućuje rasprava i o pitanjima koje su naveli vijećnici koji su podnijeli zahtjev za sazivanjem sjednice predstavničkog tijela. U tom slučaju, održavanjem predmetne sjednice i provedbom rasprave bilo bi konzumirano traženje 1/3 vijećnika da se raspravlja o njihovom prijedlogu, odnosno bila bi ostvarena svrha odredbi članka 34.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Pri tome se ističe, ako su navedene točke uvrštene u dnevni red „redovne“ sjednice rasprava o navedenim točkama dnevnog reda je *obvezna* i predstavničko tijelo ne može odlučivati o njihovom skidanju s dnevnog reda te ne provesti raspravu o istima, s obzirom da je obveza provesti raspravu i odlučivanje o prijedlogu 1/3 vijećnika.

Ističe se da zakon ne ograničava raspravu na sjednicama, odnosno da se na sjednicama predstavničkog tijela može raspravljati o svim pitanjima i temama koje članovi tog tijela (i građani koje predstavljaju) smatraju relevantnima, međutim, mjerodavne odluke predstavničko tijelo donosi samo o pitanjima iz svog djelokruga, odnosno u okvirima svog samopravnog djelokruga propisanog zakonom.

Pri sazivanju sjednice (temeljem zahtjeva najmanje 1/3 članova predstavničkog tijela) treba voditi računa i o zakonskim rokovima, posebno budući da se sjednica treba održati i rasprava provesti u roku od 15 dana od dana sazivanja.

Zaključno, još jednom je bitno istaknuti da zakonodavac propisuje obvezu sazivanja sjednice, te je slijedom toga važno naglasiti da se treba uvažiti i ispuniti zakonsko pravo najmanje 1/3 članova predstavničkog tijela da se o njihovim prijedlozima raspravlja na sjednici predstavničkog tijela¹⁵.

11. Održavanje sjednica elektroničkim putem

Što se tiče načina održavanja sjednica predstavničkog tijela, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da je predsjednik predstavničkog tijela ovlašten sazivati sjednice predstavničkog tijela, a člankom 33. propisano je da se način rada predstavničkog tijela uređuje poslovníkom predstavničkog tijela, u skladu s tim Zakonom i statutom.

Nadalje, u članku 37. stavcima 5. i 6. Zakona propisano je da se sjednice predstavničkih tijela *iznimno* mogu održavati elektroničkim putem ukoliko nastupe okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje trenutačno ugrožavaju pravni poredak, život, zdravlje ili sigurnost stanovništva te imovinu veće vrijednosti, pri čemu će se poslovníkom o radu predstavničkih tijela osigurati praćenje rasprave i sudjelovanje u radu i odlučivanju.

Iz navedenog je vidljivo da Zakon jasno propisuje u kojim slučajevima je moguće održavanje sjednica elektroničkim putem, odnosno da je održavanje sjednica elektroničkim putem moguće samo u izvanrednim okolnostima, kao što je bio slučaj pandemije bolesti Covid-19, a koja se može podvesti pod situaciju koja se nije mogla predvidjeti, na koju se nije moglo utjecati i koja je ugrožavala zdravlje stanovništva. Navedena situacija je prestala Odlukom Vlade Republike Hrvatske od 11. svibnja 2023. godine¹⁶.

Naime, uslijed izvanrednih okolnosti kakva je bila, primjerice, izbijanje pandemije izazvane pojavom bolesti Covid-19, zakonodavac je ostavio mogućnost predstavničkim tijelima da svoje sjednice održavaju elektroničkim putem s ciljem osiguravanja njihova nesmetanog rada i odlučivanja, a način na koji će to osigurati predstavnička tijela uređuju svojim poslovníkom.

Stoga je o pitanju načina održavanja sjednice predstavničkog tijela, odnosno održavanju sjednice u fizičkom obliku ili elektroničkim putem (odnosno kombinacijom tih dvaju načina), u takvim *izvanrednim okolnostima*, ovlašten odlučiti predsjednik predstavničkog tijela, koji saziva i predsjedava njegovim sjednicama, u skladu s odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i općim aktima te jedinice.

Također, bitno je ukazati na postojanje recentne sudske prakse u slučaju održavanja sjednice elektroničkim putem, odnosno ukazati na **Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske Broj: U-I-4208/2020 od 20. listopada 2020. godine** (vezano uz Poslovník Hrvatskog sabora) iz koje proizlazi da pri održavanju sjednice rad predstavničkog tijela treba organizirati tako da se ne ograničavaju prava i dužnosti članova, niti da se članove ograničava u izvršavanju njihove funkcije. Pri tome je ujedno potrebno voditi računa da svi članovi predstavničkog tijela imaju ista prava i dužnosti.

¹⁵ Stav Ministarstva pravosuđa i uprave u predmetu KLASA: 024-03/22-01/137 od 3. listopada 2022.

¹⁶ NN, br. 51/23

U predmetnoj Odluci Ustavnog suda naglasak je upravo na glasovanju elektroničkim putem u slučaju kombiniranog održavanja sjednice – uz fizičku prisutnost i na daljinu. Iz navedenog proizlazi da u slučaju „kombiniranog“ održavanja sjednice (i elektroničkog održavanja) nije dovoljno osigurati samo glasovanje članova predstavničkog tijela koji na sjednici sudjeluju „na daljinu“ (primjerice u slučaju samoizolacije, a da pri tome glasaju putem e-maila), već ostvarivanje svih prava i dužnosti koje proizlaze iz obavljanja vijećničke dužnosti, a odnose se na sudjelovanje u radu, raspravi i odlučivanju na sjednici. Drugim riječima, prilikom utvrđivanja načina održavanja sjednice predstavničkog tijela treba voditi računa da ne dođe do ograničavanja prava i dužnosti članova predstavničkog tijela, te da svi članovi predstavničkog tijela imaju ista prava i dužnosti.

Slijedom Odluke Ustavnog suda samo glasovanje putem elektroničke pošte (izjašnjavaње po točkama dnevnog reda sa za/protiv/suzdržan putem e-maila), uz danas dostupne tehničke mogućnosti, nije dovoljno jer ne omogućuje realizaciju načela usmene rasprave u realnom vremenu, niti osigurava javno glasovanje na sjednici, kao niti poštivanje načela javnosti rada predstavničkog tijela. Međutim, takav način rada, rasprave i odlučivanja moguće je ostvariti održavanjem sjednice putem videokonferencije (u slučaju postojanja izvanrednih okolnosti).

Člankom 36. stavkom 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da predstavničko tijelo donosi odluke većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina članova predstavničkog tijela. Iz predmetne odredbe proizlazi da je nazočnost članova predstavničkog tijela pretpostavka održavanja sjednice. Također, predstavničko tijelo je kolegijalno tijelo koje raspravlja i donosi odluke na sjednicama uz fizičku prisutnost te je pri tome za valjanost sjednice potrebna prisutnost propisanog broja članova predstavničkog tijela, tj. kvorum. Također, sjednice su javne, a nazočnost javnosti može se isključiti samo iznimno (članak 37. Zakona).

Zbog toga se, sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, sjednice predstavničkih tijela samo **iznimno** mogu održavati elektroničkim putem dok traju (ili su trajale) posebne/izuzetne okolnosti, pri čemu se radi o načinu koji u trenutnim okolnostima omogućava funkcioniranje predstavničkog tijela, kao i sprječavanje moguće blokade rada toga tijela.

Sjednice predstavničkog tijela u redovnim okolnostima održavaju se uz fizičku prisutnost članova tog tijela. Održavanje sjednica elektronički moguće je samo iznimno u slučaju postojanja izvanrednih okolnosti i to na način kako je to u svojoj Odluci iznio Ustavni sud RH. Stoga, budući da na snazi više nisu posebne epidemiološke mjere niti zabrana okupljanja, to se sjednice predstavničkog tijela održavaju na redovan način, uz fizičku prisutnost vijećnika na sjednici, u skladu s općim aktima jedinice¹⁷.

Naime, Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nije propisana mogućnost održavanja sjednice elektroničkim putem, osim u slučaju nastanka posebnih okolnosti. Održavanje elektroničkih sjednica u uvjetima koji ne predstavljaju posebne okolnosti u smislu članka 37. stavka 5. Zakona o lo-

kalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kao i glasovanje isključivo putem e-maila, **nije u skladu sa Zakonom**¹⁸.

Ako su ispunjeni zakonski uvjeti za održavanje sjednica elektroničkim putem (a to je u slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje trenutačno ugrožava pravni poredak, život, zdravlje ili sigurnost stanovništva te imovinu veće vrijednosti, za vrijeme trajanja posebnih okolnosti), to je moguće ostvariti audio i/ili videokonferencijskim putem, no ne i putem e-maila (glasovanje elektroničkom poštom).

Slijedom toga, svaka jedinica ovlaštena je svojim općim aktom, odnosno poslovníkom o radu predstavničkog tijela urediti sazivanje i održavanje elektroničkih sjednica predstavničkog tijela, međutim, to mora biti u duhu i u skladu s mjerodavnim odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te u posebnim situacijama propisanim Zakonom.

12. Javnost rada predstavničkog tijela

Temeljem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (članak 37.) rad predstavničkog tijela i sjednice predstavničkog tijela su javne. Nazočnost javnosti može se isključiti samo iznimno, u slučajevima predviđenim posebnim zakonima i općim aktom jedinice. Isto tako, na sjednicama predstavničkog tijela u pravilu se glasuje javno, ako predstavničko tijelo ne odluči da se, u skladu s poslovníkom ili drugim općim aktom, o nekom pitanju glasuje tajno, budući da se poslovníkom o radu predstavničkog tijela uređuje praćenje rasprave i sudjelovanje u radu i odlučivanju predstavničkog tijela.

Slijedom iznesenog, javnost rada predstavničkog tijela, pa time između ostalog i najava datuma održavanja sjednica utvrđena je Zakonom, dok o načinu informiranja javnosti odlučuje sama jedinica, odnosno njezina tijela u skladu s općim aktima (primjerice na službenim internetskim stranicama jedinice ili na oglasnoj ploči jedinice). Stoga, pitanja vezana uz način rada predstavničkog tijela, kao što je objava održavanja dana sjednice predstavničkog tijela jedinice ili prisutnosti građana na sjednicama, pitanja su koja Zakon prepušta statutima, odnosno poslovnícima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jer se radi o pitanjima koja spadaju u samoupravni djelokrug.

Uz navedeno, skreće se pozornost na odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama¹⁹, kojim je propisano da su tijela javne vlasti obvezna javnost informirati o: dnevnom redu zasjedanja ili sjednica službenih tijela i vremenu njihova održavanja, načinu rada i mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad, kao i o broju osoba kojim se može istodobno osigurati neposredan uvid u rad tijela javne vlasti, pri čemu se mora voditi računa o redosljedu prijavljivanja (članak 12. Zakona). Način na koji će o navedenim pitanjima informirati javnost uređuje jedinica. Međutim, tijela javne vlasti nisu dužna osigurati neposredan uvid u svoj rad kada se radi o pitanjima u kojima se po zakonu javnost mora isključiti, odnosno ako se radi o informacijama za koje postoje ograničenja prava na pristup prema odredbama Zakona.

¹⁸ Uputa Ministarstva pravosuđa i uprave KLASA: 024-04/23-01/18 od 20. srpnja 2023.

¹⁹ NN, br. 25/13 i 85/15

¹⁷ Mišljenje Ministarstva pravosuđa i uprave u predmetu KLASA: 024-02/22-01/176 od 2. siječnja 2023.