

# Transparentnost rada lokalnog predstavničkog tijela

Željka Tropina\*

*Govoreći o dostupnosti informacija javnosti i građanima koriste se različiti pojmovi – transparentnost, javnost, otvorenost, informacija, prava na informiranje i dr. Transparentnost znači da su javne informacije dostupne javnosti i da, ovisno o vrsti informacije, mogu biti pružene građanima ili drugim subjektima (privatni ili civilni sektor) na zahtjev. Građanima se na uvid pružaju podaci o radu tijela javne vlasti, a građani su manje ili više sposobni i angažirani receptori u komunikacijskom procesu koji se kreće od tijela javne vlasti prema javnosti, samoinicijativno ili na zahtjev. Informacija je rezultat rada tijela javne vlasti, ona je output.*

## 1. Uvod

Informacija<sup>1</sup> postaje važan čimbenik jednakosti, ravnopravnosti i sigurnosti građana. Dostupnost informacijama tretirana je kao osnovno ljudsko pravo. Pravo na dostupnost informacijama kojima raspolažu tijela javne vlasti jedno je od temeljnih ljudskih prava koje je zaštićeno Europskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama kao i Konvencijom o pristupu informacijama, međunarodnim ugovorima i odredbama Ustava Republike Hrvatske. Ustav propisuje jamstvo slobode mišljenja i izražavanja, zabranu cenzure, pravo novinara na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji te pravo na ispravak, javnost sjednica Hrvatskog sabora, objavljivanje zakona i drugih propisa državnih tijela, te pravo na pristup informacijama predstavlja temelj demokratskog višestranačkog sustava i vladavine prava. Zakonom o pravu na pristup informacijama<sup>2</sup> uređuje se pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija koje posjeduju tijela javne vlasti, te se propisuju načela, ograničenja, postupak i način ostvarivanja pristupa informacija i dr.

Tijela javne vlasti u smislu navedenog Zakona su tijela državne uprave, druga državna tijela, *jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne)

samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja i sl.), kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

Informacija u smislu Zakona je svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra, neovisno o načinu na koji je prikazan (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički, ili neki drugi zapis), koji je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe, a nastao je u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti.

## 2. Transparentnost i javnost rada

*Načelo javnosti* spada zajedno sa načelom zakonitosti, načelom samostalnosti i načelom efikasnosti među najvažnija načela za obavljanje poslova državne uprave. Njegovim propisivanjem i provođenjem omogućava se javnosti da bude upoznata s načinom obavljanja rada državne uprave kao i rezultatima toga rada<sup>3</sup>. U hrvatskom pravnom sustavu postoji opće zakonsko načelo da je rad tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti javan.

Sukladno Zakonu o sustavu državne uprave<sup>4</sup> rad tijela državne uprave je javan, a javnost se može isključiti samo iznimno, u slučajevima propisanim zakonom ili pravnom stečevinom Europske unije. Poslovi državne uprave obavljaju se tako da građani mogu na jednostavan i djelotvoran način ostvariti svoja Ustavnom zajamčena prava i zakonom zaštićene interese te ispunjavati svoje građanske dužnosti (članak 10. i 11.).

Isto tako, transparentnost znači da su informacije dostupne javnosti, drugim riječima potrebno je informirati građane i sve zainteresirane o tome kako rade tijela javne vlasti (i lokalne jedinice) i kako troše javne prihode. Kod transparentnosti javna vlast je ta koja pruža informacije, daje na uvid, odnosno koja je aktivna.

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

<sup>1</sup> Informacija lat. (informare – dati oblik, oblikovati, predočiti), uputa, obavijest, priopćenje o toku radova, podatak o nečemu; informirati – uputiti, obavijestiti: „Riječnik stranih riječi“ Bratoljub Klaić, Nakladni zavod MH, 1987.

Alen Rajko razlikuje dvije temeljne skupine informacija: 1. dostupne informacije – kojima je pristup načelno slobodan, uz posebno propisivanje ograničenja pristupa; 2. nedostupne informacije – kojima pristup načelno nije dopušten, uz posebno uređivanje mogućnosti pristupa u pojedinim slučajevima. Rajko, Alen: Dostupnost informacija, Ustavni vidici, Informator br. 5747 od 04. travnja 2009.

<sup>2</sup> Narodne novine, broj 25/13, 85/15 i 69/22

<sup>3</sup> Borković, Ivo: Upravno pravo, Narodne novine, 2002.

<sup>4</sup> Narodne novine, broj 66/19

Transparentnost proračuna može se opisati kao potpuno i pravodobno objavljivanje svih relevantnih fiskalnih informacija na sustavan način. To je najčešća definicija koju koristi OECD (2002.)<sup>5</sup>.

Posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz prosinca 2020. godine<sup>6</sup> jedna od novina je u dijelu kojim je utvrđena transparentnost javnih financija i namjera obvezivanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na javnu objavu utroška javnog novca, na način da informacije budu lako dostupne i pretražive.

Naime, nastavno na Program Vlade Republike Hrvatske 2020.-2024., Transparentnost javnih financija i namjera obvezivanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na javnu, internetsku objavu potrošnje javnog novca, u dijelu koji se odnosi na financiranje jedinica dodan je članka 68.a kojim je **propisano da su općina, grad i županija dužne javno objaviti informacije o trošenju proračunskih sredstava na svojim mrežnim stranicama tako da te informacije budu lako dostupne i pretražive.**

Objava navedenih informacija obavlja se u skladu s odredbama zakona kojim se uređuje planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna<sup>7</sup> te uputa i drugih akata ministarstva nadležnog za financije. Na navedeni način osigurava se transparentnost javnih financija, odnosno trošenja javnog novca.

Tijela javne vlasti trebaju upoznati javnost o obavljanju poslova iz svog djelokruga i izvještavati je o svom radu sredstvima javnog informiranja, službenim glasilima, web stranicama, putem brošura i publikacija, javnim kampanjama, odnosa s javnošću, javnosti sjednica i događanja, izvješća o radu ili na drugi prikladan način. Bitna je primjena moderne informacijsko-komunikacijske tehnologije koja olakšava i ubrzava djelovanje državne uprave, poboljšava koordinaciju unutar sustava državne uprave, omogućuje lakše kontakte s građanima, sužava prostor za korupciju, olakšava djelovanje poduzetnika i dr.

Nadalje, glede lokalne i područne (regionalne) samouprave Ustavom Republike Hrvatske<sup>8</sup> utvrđeno je da se građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, koje se ostvaruje preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>9</sup> uređen je sustav lokalne i područne (regionalne) samo-

uprave u Republici Hrvatskoj. Navedenim Zakonom regulirana su između ostalog i pitanja koja se odnose na način rada predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Navedenim Zakonom utvrđeno je da su sjednice predstavničkih tijela javne, a javnost se može isključiti samo u iznimnim slučajevima predviđenim posebnim zakonima ili općim aktom jedinice (članak 37.).

Međutim, vezano uz način rada predstavničkog tijela, ističe se da se sukladno odredbi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (odredba članka 33.) način rada predstavničkog tijela detaljnije uređuje poslovníkom predstavničkog tijela, u skladu sa zakonom i statutom. Slijedom navedenog, što se tiče same procedure sazivanja sjednice predstavničkog tijela, dostave poziva, utvrđivanja dnevnog reda, objave materijala za sjednice, podnošenja prijedloga, postupka glasovanja, vođenja zapisnika sa sjednica predstavničkog tijela, odnosno javnosti rada predstavničkog tijela i dr., navedena pitanja uređuju se aktima jedinice, statutom, odnosno poslovníkom o radu predstavničkog tijela.

Predstavničko i izvršno tijelo uz upravna tijela sastavni su dijelovi lokalnih sustava i međusobno su povezani u postupku donošenja i predlaganja odluka od interesa za lokalne jedinice. S jedne strane na predstavničkom tijelu je naglasak na političkom odlučivanju, odnosno donošenju odluka važnih za razvoj jedinice i građane koji žive u toj jedinici, a izvršno tijelo je s druge strane tijelo koje inicira proces odlučivanja i preuzima odgovornost za izvršavanje donesenih odluka.

### 3. Javnost rada na sjednici 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.

Stoga, 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). Pitanja vezana uz način rada predstavničkog tijela, kao što je objava održavanja dana sjednice predstavničkog tijela jedinice, pitanja su koja Zakon prepušta statutima, odnosno poslovnícima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jer se radi o pitanjima koja spadaju u samoupravni djelokrug.

Ovdje se također ukazuje na odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama kojim je propisano da su tijela javne

<sup>5</sup> Međunarodni monetarni fond (2009.) upotrebljava pojam fiskalne transparentnosti, a definira ga kao otvorenost vlade prema javnosti kad je riječ o njezinim prošlim, sadašnjim i budućim fiskalnim aktivnostima te o strukturi i funkcijama vlade koje determiniraju mjere fiskalne politike i njihove ishode.

<sup>6</sup> Narodne novine, broj 144/20

<sup>7</sup> Zakon o proračunu, Narodne novine broj 144/21. Ujedno, jedno od načela temeljem kojeg se donosi i izvršava proračun i financijski plan je načelo transparentnosti (članak 6. Zakona o proračunu).

<sup>8</sup> Narodne novine, broj 85/2010 – pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka USRH, odredbama članka 133. st. 1. i 2.

<sup>9</sup> 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, 98/19 i 144/20

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 redoslijedu 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.

### 3.1. Javnost rada na elektroničkoj sjednici

Situacija nastala proglašenjem epidemije bolesti Covid-19 predstavljala je izvanrednu, posebnu i nepredvidljivu okolnost u kojoj je bilo potrebno poduzeti efikasne mjere radi sprječavanja širenja zaraze i umanjivanja posljedica njezina širenja te zaštite zdravlja i života kako građana tako i članova predstavničkih tijela jedinica. Stoga je i rad predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave trebalo prilagoditi navedenoj situaciji s ciljem umanjivanja širenja rizika zaraze, a sve u skladu s potrebama i mogućnostima svake pojedine jedinice.

Vezano uz način rada predstavničkog tijela, dodana je u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi odredba u članku 37., kojom je propisano da se *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 sjednice predstavničkih tijela iznimno se mogu održavati elektroničkim putem.*

Sva pitanja vezana uz način održavanje sjednice elektroničkim putem jedinice su dužne detaljnije urediti svojim općim aktom, odnosno poslovníkom o radu predstavničkih tijela osigurati praćenje rasprave i sudjelovanje u radu i odlučivanju.

Naime, i na sjednici održanoj elektroničkim putem potrebno je poduzeti sve radnje, te poštivati postupak provedbe same sjednice (kao i na sjednici održanoj uz fizičku prisutnost). Jasno je da održavanje sjednice u posebnim okolnostima (elektroničkim putem) iziskuje dodatni napor svih sudionika kako bi udovoljilo svim uvjetima u načinu održavanja sjednice predstavničkog tijela.

Dakle, uslijed izbijanja pandemije izazvane pojavom koronavirusa, zakonodavac je ostavio mogućnost predstavničkim tijelima da svoje sjednice u izvanrednim situacijama 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), 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.

Međutim, ukazuje se 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.

U predmetnoj Odluci Ustavnog suda naglasak je na glasanju elektroničkim putem u slučaju kombiniranog održavanja sjednice – uz fizičku prisutnost i na daljinu.

Iz navedenog proizlazi da u slučaju „kombiniranog“ održavanja sjednice nije dovoljno osigurati samo glasanje 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 glasanje putem elektroničke pošte, a što su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prakticirale pri održavanju sjednica elektroničkim putem (odnosno samo izjašnjavanje 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 glasanje na sjednici, kao niti poštivanje načela javnosti rada. S druge strane, takav način rada, rasprave i odlučivanja moguće je ostvariti održavanjem sjednice putem videokonferencije, tj. drugih dostupnih oblika održavanja sastanaka/sjednica na daljinu, nastavno na recentnu sudsku praksu.

Slijedom iznijetog, izjašnjavanjem članova predstavničkog tijela jedinice putem e-maila po točkama dnevnog reda sa za/protiv/suzdržan, sukladno zauzetim sudskom stavu, dovodi se u pitanje zakonitost tako održane sjednice, odnosno zakonitost odluka o kojima su se vijećnici izjašnjavali glasanjem putem e-maila.

Isto tako, zaključno je bitno naglasiti da se sjednice predstavničkog tijela u redovnim okolnostima održavaju 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 bi sjednice predstavničkog tijela trebalo održavati na redovan način, uz fizičku prisutnost vijećnika na sjednici, u skladu s općim aktima jedinice

### 3.2. Dostava poziva i materijala za sjednicu

Vežano uz način rada predstavničkog tijela, ističe se da se sukladno odredbi članka 33. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi način rada predstavničkog tijela uređuje poslovnikom predstavničkog tijela, u skladu sa zakonom i statutom. Slijedom navedenog, što se tiče same procedure sazivanja sjednice predstavničkog tijela, rokova za sazivanje, utvrđivanja dnevnog reda, rokova za dostavu materijala, načina dostave poziva za sjednicu i sl., navedena pitanja uređuju se aktima jedinice, statutom, odnosno poslovnikom o radu predstavničkog tijela.

U pozivu za sjednicu navodi se datum i mjesto održavanja sjednice predstavničkog tijela, kao i točke dnevnog reda koje se predlažu za sjednicu. Uz poziv se u pravilu dostavljaju materijali za predložene točke dnevnog reda. Predsjednik predstavničkog tijela saziva sjednice na način i po postupku propisanom općim aktima jedinice, odnosno statutom i poslovnikom jedinice.

Glede dostave poziva za sjednice ističe se da pitanje načina dostave poziva za sjednicu predstavničkog tijela spada u djelokrug same jedinice, odnosno sama jedinica odlučuje kako će organizirati distribuciju poziva za sjednicu, kao i tko će to obavljati – putem pošte, dostavom, elektronički (uz potvrdu primitka primatelja). Ono što je bitno za zakonitost održavanja sjednice je da je poziv za sjednicu dostavljen svim članovima predstavničkog tijela kako bi svi mogli ostvariti svoje pravo i dužnost prisutnosti sjednicama predstavničkog tijela i sudjelovanja u raspravljanju i glasovanju o svakom pitanju koje je na dnevnom redu sjednice budući da predstavničko tijelo radi i odlučuje na sjednicama.

Ukoliko se poziv i materijali upućuju elektronički, elektronička poruka s pozivom i materijalima također treba biti dostavljena svim vijećnicima.

Nadalje, glede pitanje vezanog uz način rada predstavničkog tijela, a koje se odnosi na način objave poziva za sjednicu predstavničkog tijela kako bi isti bio dostupan građanima te kako bi građani imali saznanja o terminu (danu) održavanja sjednice, kao i temama o kojima će se raspravljati na sjednici, ističe se da je to pitanje koje Zakon također prepušta statutima, odnosno poslovniciama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Što se tiče javnosti rada predstavničkog tijela, odredba članka 37. stavak 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje da su sjednice u pravilu javne.

Pitanja vezana uz objavu održavanja dana sjednice predstavničkog tijela jedinice i objavu materijala za dnevni red sjednice, pitanja su čiju regulaciju zakon također prepušta samim jedinicama jer se radi o pitanjima koja spadaju u samoupravni djelokrug. Slijedom toga, o načinu objavljivanja datuma održavanja sjednica (te objavljivanju materijala za sjednice) na web stranici ili na oglasnoj ploči jedinice, kako bi građani i zainteresirana javnost bili obaviješteni o održavanju sjednica, jedinica, odnosno njeno predstavničko tijelo samostalno odlučuje, pri čemu treba voditi računa i o odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

Javnost rada predstavničkog tijela, pa tako i najava datuma održavanja sjednica, utvrđena je Zakonom, dok o načinu

informiranja javnosti odlučuje jedinica, odnosno njezina tijela u skladu s općim aktima. Međutim, glede objave materijala vezanih uz dnevni red sjednica predstavničkog tijela, navedena obveza nije propisana Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Naime, u određenim slučajevima može se raditi o materijalima čije raspolaganje sukladno posebnim propisima može biti ograničeno jer se radi o informacijama koje ne ulaze u prava raspolaganja u okviru djelokruga rada predstavničkog tijela jedinice.

### 4. Odluke sa sjednice

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u odredbi članka 36. propisuje da predstavničko tijelo donosi odluke većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina članova predstavničkog tijela. Statut jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračun i godišnji obračun donose se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela, a poslovnikom predstavničkog tijela mogu se odrediti druga pitanja o kojima se odlučuje većinom glasova svih članova predstavničkog tijela. Dakle, da bi predstavničko tijelo moglo valjano odlučivati potrebno je da je na sjednici nazočna većina članova predstavničkog tijela to jest kvorum, a odluke se odnose većinom glasova prisutnih članova, osim u slučaju akata, odnosno odluka za koje je utvrđeno da se donose većinom glasova svih članova predstavničkog tijela. Sukladno članku 36. navedenog Zakona, kada osoba, odnosno član predstavničkog tijela bude nazočan na sjednici predstavničkog tijela on se uračunava u ukupan broj članova predstavničkog tijela potreban za rad toga tijela tj. kvorum, cijelo vrijeme dok je prisutan na sjednici.

Volja članova predstavničkog tijela, odnosno vijećnika izražava na sjednicama predstavničkog tijela, a očituje se glasovanjem „za“, „protiv“ ili „suzdržan“ određenog prijedloga, odnosno odluke na samoj sjednici. Međutim, Zakon ne sadrži odredbe koje bi onemogućavale vijećniku da o nekom prijedlogu uopće ne izrazi svoju volju odnosno da se ne izjasni niti „za“, „protiv“, a niti „suzdržan“.

Kako bi se jasno i bez dvojbe moglo utvrditi jesu li odluke predstavničkog tijela donesene propisanim brojem glasova, potrebno je u zapisniku navesti točan broj članova predstavničkog tijela koji je glasovao „za“.

Stoga se još jedinom ukazuje da je za donošenje određene odluke bitno postojanje kvoruma te koliko se članova predstavničkog tijela, odnosno vijećnika izjasnilo „za“ tu odluku (potrebna većina), pri čemu je manje važno koliko je glasova bilo „protiv“ ili „suzdržanih“. Poštivanjem navedenog osigurava se zakonitost rada predstavničkog tijela i pridonosi jačanju transparentnosti u njegovu radu.

Za radnje i događaje na sjednicama predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, bitno je da budu evidentirani, te se o tijeku događaja na sjednici predstavničkog tijela i radu sjednice sastavlja zapisnik. Ističe se važnost zapisnika kao sredstava evidencije tjeka događaja radi situacija koje mogu nastupiti nakon sjednice.

### 5. Objava općih akata

Odredbom članka 73. stavak 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da predstavničko

tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom. Nadalje, u istom članku stavcima 2. i 3. određeno je da prije nego što stupi na snagu opći akt obavezno se objavljuje u službenom glasilu jedinice, a ako općina i grad nema svoje službeno glasilo, opći akt općine i grada objavljuje se u službenom glasilu županije. Sukladno stavku 4. istog članka Zakona opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave. Iznimno se međutim, općim aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu prvog dana od dana objave.

Citirana odredba komplementarna je odredbi članka 90. stavka 4. Ustava Republike Hrvatske, kojom je propisano da zakon stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave, osim ako nije zbog osobito opravdanih razloga zakonom drugačije određeno.

Znači, predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte. 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*.

Iz navedenog članka Zakona jasno proizlazi kada opći akti stupaju na snagu, te se ističe da isti ne mogu stupiti na snagu danom donošenja, već obavezno moraju biti prethodno objavljeni u službenom glasilu jedinice, a sve to sukladno zahtjevima vladavine prava i pravne sigurnosti pravnog poretka zajamčenih Ustavom Republike Hrvatske.

Slijedom toga jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju voditi računa o tome da opći akti ne mogu stupiti na snagu prije nego što budu objavljeni u službenom glasilu, već stupaju na snagu najranije osmi dan od dana objave ili u iznimnim okolnostima iz opravdanih razloga prvi dan nakon dana objave akta. U slučaju da suprotno navedenom u završnim odredbama pojedinog općeg akta bude propisano drugačije, to predstavlja razlog za obustavu od primjene takvog općeg akta jer je akt protivan zakonu i kao takav predstavlja povredu odredaba mjerodavnog zakona<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> U svakom slučaju primjenjuje se temeljno pravno načelno da propisi nižeg ranga moraju biti u skladu sa propisima višeg ranga, odnosno Statut, poslovnik i drugi opći akti koje donose jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kao propisi nižeg ranga moraju biti u skladu s propisima višeg ranga, odnosno zakonskim propisima, konkretno u ovom slučaju sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Postupak izmjena i dopuna, odnosno usklađenja općeg akta (s mjerodavnim propisima) koje donosi predstavničko tijelo jedinice provodi se na način propisan općim aktima jedinice, odnosno po postupku koji vrijedi i za donošenje općih akata, a donosi ih samo predstavničko tijelo propisanim brojem glasova. Znači, opći akt može se mijenjati i dopunjavati samo aktom iste pravne snage, donesenim na isti način i po istom postupku.

Ujedno ističe da je za objašnjenje 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 samouprave, ukazuje se na *Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-3438/2005 od 16. svibnja 2007. godine* kojom je poništeno takvo vjerodostojno tumačenje. U predmetnoj Odluci Ustavni sud je, između ostalog, istaknuto da donositelj

Objava općih akata u službenom glasilu je uvjet za njihovo stupanje na snagu, ali ujedno i mogućnost svim zainteresiranim, a posebno građanima da se upoznaju sa sadržajem općeg akta koji se može odnositi i na njihova prava i obveze koje ostvaruju u jedinici lokalne samouprave. Stoga, službeni glasnik u kojem se objavljuju opći akti koje donose tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, jedinica treba učiniti dostupnim građanima ili dati na uvid na zahtjev građana ili zainteresiranih osoba.

**Potrebno je posebno napomenuti da je opće akte potrebno objaviti odmah po donošenju istih kako bi bilo osigurano njihovo stupanje na snagu, a ne po proteku rokova za nadzor zakonitosti.**

Naime, zakonom nije propisano da se objava donesenih akata zadržava radi provedbe nadzora zakonitosti, niti je takvo postupanje opravdano. Akti, da bi mogli stupiti na snagu i počeli se primjenjivati, prethodno se moraju objaviti u službenom glasilu. Poštivanje ovog pravila u interesu je ne samo građana kako bi imali uvid u rad jedinice lokalne samouprave, nego i u interesu same jedinice, odnosno njezinih tijela i stručnih službi. Naime, na taj način lokalne jedinice svojim građanima pružaju informacije o onome što rade u okviru svojeg samoupravnog djelokruga. Time se pridonosi ostvarivanju načela transparentnosti u radu lokalne samouprave čime se jača povjerenje građana i pridonosi izgradnji kvalitetne i učinkovite lokalne samouprave.

### 5.1. Zakon o pravu na pristup informacijama

Posebno treba ukazati i na **Zakon o pravu na pristup informacijama**, odredbe članka 10. i 12., kojim je propisano što su sve tijela javne vlasti (među kojima su i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave) obvezna objavljivati na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku.

Također, ukazuje se i na Smjernice za javnost rada tijela javne vlasti: Primjena članka 12. i članka 10. stavka 1. točke 12. Zakona o pravu na pristup informacijama<sup>11</sup>, kojim je Povjerenik za informiranje istaknuo preporuke glede proaktivne objave svih propisanih informacija vezanih uz osiguranje javnosti rada.

U navedenim Smjernicama posebno se ističe da je:

„Sukladno članku 10. stavku 1. točki 12. i članku 12. ZPPI na internetskoj stranici tijela javne vlasti potrebno je trajno objaviti i učiniti lako pretraživim i dostupnim te koliko je moguće, u otvorenom formatu:

- informacije o kolegijalnom tijelu javne vlasti i drugim formalnim radnim tijelima

(podzakonskih, a takvu pravnu narav imaju opći akti jedinica) 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 89. stavku 4. Ustava Republike Hrvatske, drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje.

<sup>11</sup> KLASA: 008-01/17-01/27, URBROJ: 401-01/05-17-1 od 8. prosinca 2017. Dostupno na poveznici <https://www.pristupinfo.hr/pravni-okvir/upute-smjernice-obrasci/>

- dnevne redove sjednica, s vremenom i mjestom održavanja što uključuje popis održanih sjednica i dnevnih redova za određeno razdoblje, kao i dnevni red pojedine sjednice, u najavi održavanja sjednice
- informacije o mogućnosti prisustvovanja sjednici
- zaključke sa sjednica
- dokumente usvojene na sjednicama.

Ostale vrste informacija o radu tijela koje predstavljaju dobru praksu, a primjenjive su na određene skupine tijela, uključuju: najavu datuma održavanja sjednica za određeno razdoblje, informacije o ranijim sastavima tijela, prijenos sjednica putem interneta ili medija, video ili audio zapise održanih sjednica odnosno poveznicu na kanal gdje su iste objavljene, sustavno objavljivanje dnevnih redova, zaključaka, dokumenata i/ili video i audio zapisa po godinama ili mandatima tijela.“

Međutim, navedeno se ne primjenjuje na informacije za koje postoje ograničenja prava na pristup prema odredbama navedenog Zakona.

Također, Povjerenik za informiranje uputio je svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave Smjernice za provedbu članka 12. Zakona o pravu na pristup informacijama – Dodatne smjernice za proaktivnu/pravovremenu objavu dnevnih redova sjednica i zaključaka/zapisnika te mogućnosti prisustvovanja na njima<sup>12</sup> kojim ukazuje da su tijela obvezna javnost informirati o dnevnom redu zasjedanja ili sjednica službenih tijela i vremenu njihova održavanja, načinu rada i mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad te broju osoba kojima se može istovremeno osigurati neposredan uvid u rad tijela javne vlasti, pri čemu se mora voditi računa o redosljedu prijavljivanja, a sve u cilju da se osigura viša razina javnosti rada predstavničkih tijela jedinica.

U navedenim Smjernicama ističe se da su tijela dužna pravodobno, u primjerenom roku prije održavanja sjednice, objaviti dnevni red, odnosno obavijest o mjestu i vremenu održavanja sjednica predstavničkih tijela sa cjelovitim dnevnim redom. Osim toga, Povjerenik potiče i pravovremenu objavu zaključaka i odluka (kao i zapisnika) sa sjednica.

Također, navodi se da cilj i uloga članka 12. Zakona o pravu na pristup informacijama je omogućavanje javnosti da vrši nadzor nad tijelima javne vlasti koja donose odluke, čime se povećava razina njihove odgovornosti i transparentnosti u radu i odlučivanju.

Što se tiče snimanja, te posebno omogućavanja prijensa sjednica putem interneta ili medija te objava video i/ili audio zapisa održanih sjednica, odnosno poveznica na kanal gdje su iste objavljene, navedena praksa predstavlja iskorak kojeg Povjerenik za informiranje potiče te kojeg prema njegovom mišljenju treba nastaviti i promicati. Navedena praksa i značenje navedenog posebno je došlo do izražaja u nastaloj situaciji bolesti Covid-19 te obvezi pridržavanja epidemioloških mjera i održavanja sjednica predstavničkih tijela elektroničkim putem.

Ujedno, ukazuje se i na Smjernice povjerenika za informiranje o postupanju mjesne samouprave u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama<sup>13</sup>, a što se odnosi na mjesne odbore, gradske četvrti i kotareve koji nisu navedenim Zakonom izravno određeni kao tijela javne vlasti, ali radi njihove uloge, važnosti za građane, kao i statusa se potencijalno prepoznaju kao tijela javne vlasti koja bi trebala provoditi odredbe Zakona. U navedenim Smjernica, između ostalog, navodi se da radi proaktivne objave informacija i javnosti rada obveza jedinica lokalne samouprave obuhvaća i objavljivanje informacija koje se odnose na mjesne odbore, odnosno oblike mjesne samouprave. Isto tako, navodi se da nije realno moguće isto zahtijevati od oblika mjesne samouprave, a kako je mjesna samouprava ustrojena statutom jedinice lokalne samouprave i djeluje u okviru samoupravnog djelokruga jedinica, za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama u dijelu koji se odnosi na javnost rada i pristup informacijama mjesnih odbora, gradskih četvrti i kotareva, nadležna je jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalaze (općina ili grad).

## 5.2. Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću

Temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama (članak 11.), 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 akata<sup>14</sup> odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.*

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.

Nakon isteka roka za dostavu mišljenja i prijedloga jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su izraditi i objaviti na internetskoj stranici izvješće o savjetovanju s javnošću, koje sadrži zaprimljene prijedloge i primjedbe te očitovanja s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi. Izvješće o savjetovanju s javnošću nositelj izrade nacrtu obvezno dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi opći akt (predstavničko tijelo) ili dokument.

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

<sup>13</sup> KLASA: 008-01/22-01/2, URBROJ: 401-01/9-22-1 od 27. siječnja 2022.

<sup>14</sup> Pri tome se navedeno odnosi i na donošenje izmjena i dopuna općih akata jedinica.

<sup>12</sup> KLASA: 900-01/19-01/10, URBROJ: 401-01/21-19-4 od 24. rujna 2019.