



REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO UPRAVE

KLASA: 023-01/20-01/186
URBROJ: 515-05-02-02/1-20-6
Zagreb, 05. lipnja 2020.

OPĆINA GUNJA

- Općinsko vijeće
- Općinski načelnik
- g. Boris Nikolić, vijećnik

PREDMET: Pitanje zakonitosti rada Općinskog vijeća Općine Gunja na elektroničkoj sjednici održanoj 17. travnja 2020.

- odgovor, daje se

U Ministarstvu uprave zaprimljena je 27. travnja 2020. godine elektroničkim putem predstavka g. Borisa Nikolića koja se odnosi na rad Općinskog vijeća Općine Gunja na 26. sjednici održanoj dana 17. travnja 2020. godine.

Podnositelj predstavke je zatražio nadzor zakonitosti rada na navedenoj 26. sjednici Općinskog vijeća koja je održana elektroničkim putem zbog nepravilnosti u održavanju predmetne sjednice. Osnovno što je navedeno u predstavci, da je sjednicu sazvala neovlaštena osoba odnosno općinski načelnik umjesto predsjednika Općinskog vijeća.

Sukladno ovlastima ovog Ministarstva temeljem članka 78.a stavka 1. Zakona o lokalnoj i 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), izvršen je uvid u sljedeću dostavljenu dokumentaciju: potpisani Zapisnik s 26. sjednice Općinskog vijeća održane dana 17. travnja 2020. u elektroničkom obliku, popis vijećnika koji su obnašali dužnost člana Općinskog vijeća Općine Gunja u vrijeme održavanja predmetne sjednice dana 17. travnja 2020., poziv za 26. sjednicu Općinskog vijeća od 15. travnja 2020. s Uputom za prijavu i elektroničko glasovanje vijećnika te prijedlogom odluke, Statut Općine Gunja, Poslovnik Općinskog vijeća Općine Gunja, e-mailove od 09. ožujka 2020., 11. ožujka 2020., 12. ožujka 2020. i 26. ožujka 2020. upućene tadašnjem predsjedniku Općinskog vijeća Borisu Nikoliću od strane pročelnice Jedinog upravnog odjela i općinskog načelnika Općine Gunja, prijedlog/zahtjev najmanje 1/3 vijećnika od 23. ožujka 2020. upućen predsjedniku predstavničkog tijela, zahtjev najmanje 1/3 vijećnika od 14. travnja 2020. upućen općinskom načelniku, e-mail od 17. travnja 2020. (u 14,00 sati) koji je poslan svim vijećnicima zajedno sa rezultatima glasovanja vijećnika po prvom online obrascu i prvi online obrazac, e-mail od 17. travnja 2020. (u 15,05 sati) koji je poslan svim vijećnicima zajedno sa rezultatima glasovanja vijećnika po drugom online

obrascu i drugi online obrazac, očitovanje na navode iz predstavke KLASA: 021-05/20-01/01, URBROJ: 2212/07-20-25 od 18. svibnja 2020., te ostalu dokumentaciju koja prileži spisu.

Uvidom u potpisani Zapisnik s elektronske 26. sjednice Općinskog vijeća Općine Gunja održane 17. travnja 2020. proizlazi da je na istoj bilo prisutno 8 vijećnika od ukupno 13 koliko iz broji to predstavničko tijelo te da je sjednicu vodila potpredsjednica predstavničkog tijela. Također, iz Zapisnika proizlazi da su dnevni red sjednice, kao i jedina odluka koja je bila predmet rasprave na navedenoj sjednici – Odluka o razrješenju i imenovanju predsjednika Općinskog vijeća Općine Gunja, doneseni propisanim brojem glasova sukladno članku 36. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Pri tome se ističe da je dnevni red sjednice prihvaćen sa 7 glasova „za“, dok je Odluka o razrješenju predsjednika Općinskog vijeća i imenovanju novog predsjednika Općinskog vijeća Općine Gunja prihvaćena s 8 glasova „za“.

Iz dostavljene dokumentacije u predmetu Općine Gunja proizlazi da je najmanje 1/3 vijećnika Općinskog vijeća (konkretno 5 vijećnika) uputila predsjedniku predstavničkog tijela dana 23. ožujka 2020. (a što je vidljivo iz prijamnog štambilja Općine), obrazloženi prijedlog/zahtjev za razrješenje predsjednika Općinskog vijeća Općine Gunja i za imenovanje novog predsjednika Općinskog vijeća.

Također, ista skupina od 5 vijećnika uputila je općinskom načelniku dana 14. travnja 2020. (a što je vidljivo iz prijamnog štambilja Općine), obrazloženi zahtjev za sazivanjem sjednice Općinskog vijeća Općine Gunja, s jednom točkom dnevnog reda – zahtjevom za razrješenje predsjednika Općinskog vijeća Općine Gunja i za imenovanje novog predsjednika Općinskog vijeća, a koja je bila predložena i u prijedlogu upućenom predsjedniku predstavničkog tijela od 23. ožujka 2020.

Nadalje, iz dostavljenih e-mailova od 09. ožujka 2020., 11. ožujka 2020., 12. ožujka 2020. i 26. ožujka 2020. upućenih tadašnjem predsjedniku Općinskog vijeća Borisu Nikoliću od strane pročelnice Jedinственog upravnog odjela i općinskog načelnika Općine Gunja proizlazi da je od predsjednika višekratno traženo sazivanje 26. sjednice Općinskog vijeća radi donošenja neodgovornih odluka.

Također, iz e-mail poruke od 26. ožujka 2020. koju je općinski načelnik uputio tadašnjem predsjedniku Općinskog vijeća (a koja je upućena nakon prijedloga/zahtjeva koji je petorica vijećnika podnijela 23. ožujka predsjedniku Općinskog vijeća) vidljivo je da je općinski načelnik ukazao na potrebu sazivanja sjednice Općinskog vijeća, navodeći da postoje i dodatni prijedlozi odluka.

Iz očitovanje Općine Gunja KLASA: 021-05/20-01/01, URBROJ: 2212/07-20-25 od 18. svibnja 2020. godine, na navode iz predstavke, između ostalog proizlazi da je dana 23. ožujka 2020. godine najmanje jedna trećina vijećnika predala Jedinственom upravnom odjelu Općine Gunja obrazloženi zahtjev za sazivanjem sjednice vijeća naslovljen na predsjednika predstavničkog tijela iz kojeg se jasno razaznaje što je zahtjev vijećnika – razrješenje predsjednika i izbor novog.

Slijedom prethodno utvrđenog, Ministarstvo u nastavku ukazuje na mjerodavne zakonske odredbe:

U članku 34. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da predstavničko tijelo ima predsjednika i do dva potpredsjednika. Predsjednik predstavničkog tijela saziva sjednice predstavničkog tijela, presjeda sjednicama i predstavlja to tijelo. Predsjednik predstavničkog tijela saziva sjednice predstavničkog tijela po potrebi, a najmanje jednom u tri mjeseca.

Nadalje, člankom 34.a Zakona propisana je dužnost predsjednik da sazove sjednicu predstavničkog tijela na obrazloženi zahtjev najmanje jedne trećine članova predstavničkog tijela u roku od 15 dana od primitka zahtjeva.

Ukoliko predsjednik predstavničkog tijela ne sazove sjednicu u navedenom roku, sjednicu će na obrazloženi zahtjev najmanje jedne trećine članova predstavničkog tijela, sazvati općinski načelnik, gradonačelnik ili župan i to u roku od 8 dana. Nakon proteka tih rokova sjednicu može sazvati, na obrazloženi zahtjev najmanje jedne trećine članova predstavničkog tijela, čelnik tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Ovdje treba naglasiti, ne samo da postoji obveza sazivanja sjednice na prijedlog 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 predlagača.

Naime, svrha i cilj navedene odredbe članka 34.a stavka 1. Zakona, nije isključivo sazivanje sjednice, već je to prema mišljenju ovog Ministarstva i rasprava i odlučivanje o podnijetom prijedlogu, jer samo na takav način 1/3 vijećnika, koja je u pravilu manjina u predstavničkom tijelu, može ostvariti pravo da se o njenom prijedlogu raspravlja, a zakonom propisana većina vijećnika donijet će nakon provedene rasprave 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 će sjednicu sazvati, sukladno stavku 2. istoga članka Zakona, općinski načelnik, gradonačelnik ili župan u roku od 8 dana.

Nadalje, ovdje se ukazuje na odredbu članka 34. stavka 1. Zakona, kojom je propisano da predsjednika predstavničkog tijela biraju članovi predstavničkog tijela većinom glasova svi članova tog tijela. Isto tako, predsjednik za svoj rad odgovara predstavničkom tijelu te ga ono može i razriješiti na isti način kao i kod izbora, tj. većinom glasova svih članova predstavničkog tijela.

Isto tako, vezano uz način rada predstavničkog tijela, ukazuje se na odredbu članka 33. Zakona kojom je propisano da se način rada predstavničkog tijela uređuje poslovníkom predstavničkog tijela, u skladu sa zakonom i statutom.

Nastavno na navedenu odredbu, a u svezi navoda podnositelja predstavke da nije podnesen zahtjev za sazivanjem sjednice već prijedlog za dopunu dnevnog reda, ukazuje se na odredbu članka 56. Poslovnika Općinskog vijeća Općine Gunja kojom je propisan način postupanja kod utvrđivanja dnevnog reda i predlaganja dopuna dnevnog reda, te je propisano da se dnevni red sjednice utvrđuje na početku sjednice. Stavkom 5. navedenog članka propisano je da prilikom utvrđivanja dnevnog reda predsjednik Općinskog vijeća i ovlašteni predlagatelji mogu predložiti dopunu dnevnog reda ili da se pojedini predmet izostavi iz dnevnog reda.

Slijedom navedenog, u konkretnom slučaju Općine Gunja vezano uz 26. sjednicu, proizlazi da se u navedenom slučaju nije niti moglo raditi o dopuni dnevnog reda budući da u trenutku podnošenja prijedloga za razrješenjem predsjednika predstavničkog tijela i izbora novog od strane najmanje 1/3 vijećnika, sjednica Općinskog vijeća nije niti bila sazvana da bi se mogla tražiti dopuna dnevnog reda sukladno članku 56. stavku 5. Poslovnika.

Nadalje, iz dostavljene dokumentacije i prijedloga vijećnika evidentno je da je najmanje 1/3 članova predstavničkog tijela izrazila volju da se o njihovom prijedlogu raspravlja, a na čemu je upravo naglasak kod sazivanja sjednice predstavničkog tijela temeljem prijedloga/zahtjeva vijećnika (neovisno kako je u svom pismenu/prijedlogu potrebna većina vijećnika naznačila pod „predmetom“ istog). Naime, kao što je ranije navedeno, svrha i cilj navedene odredbe članka 34.a stavka 1. Zakona, nije isključivo sazivanje sjednice, već je to rasprava i odlučivanje o podnijetom prijedlogu, jer samo na takav način 1/3 vijećnika, može ostvariti pravo da se o njenom prijedlogu raspravlja, a zakonom propisana većina vijećnika donosi odluku u formalno i materijalno pravnom smislu.

Također, iz e-mailova dostavljenih u dokumentaciji (od 09. ožujka 2020., 11. ožujka 2020., 12. ožujka 2020. i 26. ožujka 2020.) upućenih tadašnjem predsjedniku Općinskog vijeća Borisu Nikoliću od strane pročelnice Jedinственog upravnog odjela i općinskog načelnika Općine

Gunja proizlazi da je predsjedniku višekratno predlagano sazivanje 26. sjednice Općinskog vijeća radi donošenja neodgodivih odluka i usklađenja akata, te prijedloga članova predstavničkog tijela.

Međutim, predsjednik predstavničkog tijela nije sazvaio sjednicu tog tijela (u navedenom razdoblju od 09. ožujka do 14. travnja 2020. kada je istu sazvaio općinski načelnik temeljem članka 34.a stavka 2. Zakona) niti temeljem ukazivanja općinskog načelnika i stručnih službi na potrebu sazivanja sjednice, niti temeljem prijedloga više od jedne trećine članova predstavničkog tijela u kojem su tražili da se o njihovom prijedlogu za razrješenjem predsjednika predstavničkog tijela i izboru novog raspravlja i glasuje. Iz navedenog proizlazi da je predsjednik predstavničkog tijela „odugovlačio“ sa sazivanjem sjednice unatoč potrebi usklađivanja akata te zakonom propisanih rokova.

Slijedom toga, ističe se da sazivanje sjednica, rad predstavničkog tijela i donošenje odluka ne može ovisiti o volji jedne osobe (te ne smije dolaziti do „opstrukcija“ rada predstavničkog tijela jer bi navedeno značilo blokadu njegova rada i donošenja odluka), ako su ispunjeni ostali uvjeti i ako su akti/odluke donesene propisanim brojem glasova sukladno članku 36. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Predstavničko tijelo je kolegijalno tijelo koje odluke donosi propisanim brojem glasova sukladno članku 36. Zakona.

Naime, nema razloga, ako su ispunjeni uvjeti potrebni za rad (kao što je postojanje kvoruma i dr.), da predstavničko tijelo ne održi sjednicu, s obzirom da se temeljem članka 133. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka USRH) građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, a koje se ostvaruje preko lokalnih odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava, slijedom čega održavanje sjednice u skladu sa zakonskim odredbama ne može ovisiti o volji jedne osobe.

Na navedeni način do izražaja dolazi Ustavom i Zakonom utvrđeno većinsko načelo funkcioniranja predstavničkog tijela i ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava na lokalnu samoupravu što je i stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske kroz više Odluka donesenih od strane tog Suda: Odluka broj: U-III/1612/2006 od 04. srpnja 2007. godine, Odluka broj: U-III/2678/2006 od 04. travnja 2007. godine, te Rješenje Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Zpa-11/2004-4 od 23. rujna 2004. godine.

Ustavni sud Republike Hrvatske u svojim odlukama polazi od spomenutog članka 133. Ustava Republike Hrvatske kojim se građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu i koji propisuje da se pravo na samoupravu ostvaruje preko lokalnih odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava. Ustavni sud ocjenjuje 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. Jedno od temeljnih demokratskih pravila postupanja, sadržano u odredbama Ustava, ugrađeno je i u članak 36. stavak 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kojim je propisano da predstavničko tijelo donosi odluke većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina članova predstavničkog tijela.

Također, ovdje se ukazuje da je Ministarstvo uprave slijedom upita iz Općine Gunja, dalo odgovor od 16. travnja 2020. (KLASA: 023-06/20-01/2, URBROJ: 515-05-02-02/1-20-2) vezan uz sazivanje sjednice temeljem zahtjeva najmanje jedne trećine članova predstavničkog tijela, odnosno Općinskog vijeća Općine Gunja.

Slijedom navedenog, u konkretnom slučaju Općine Gunja s obzirom da sjednicu nije sazvaio predsjednik predstavničkog tijela, sjednicu je nakon proteka propisanih rokova sazvaio općinski načelnik temeljem članka 34.a stavka 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Nadalje, iz Zapisnika s 26. sjednice Općinskog vijeća Općine Gunja održane 17. travnja 2020. i ostale dostavljene dokumentacije, proizlazi da su dnevni red sjednice, kao i jedina odluka koja je bila predmet rasprave na navedenoj sjednici – Odluka o razrješenju i imenovanju predsjednika Općinskog vijeća Općine Gunja, doneseni propisanim brojem glasova sukladno članku 34. stavku 1. i članku 36. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i izraz su volje većine članova predstavničkog tijela.

Stoga, sagledavši cjelokupnu dostavljenu dokumentaciju, kao i navode podnositelja predstavke, ovo Ministarstvo utvrdilo je da prilikom održavanja 26. sjednice Općinskog vijeća Općine Gunja nisu počinjene nepravilnosti koje bi za posljedicu imale proglašenje sjednice nezakonitom, a odluke donesene na sjednici ništavom, a uzevši u obzir i činjenicu da je ista izraz volje većine članova predstavničkog tijela sukladno članku 34. stavku 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.



DRŽAVNI TAJNIK

Darko Nekić, prof.