

# SPECIFIČNE OVLAŠTI DRŽAVNIH TIJELA U IZVANREDNIM SITUACIJAMA

---

**Romić, Danijela; Maslov, Marija; Vajda Halak, Željka**

*Source / Izvornik:* **10. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA RAZVOJ JAVNE UPRAVE, 2020, 254 - 265**

**Conference paper / Rad u zborniku**

*Publication status / Verzija rada:* **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:150:431217>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2022-01-29**



image not found or type unknown

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of Polytechnic Lavoslav Ružička Vukovar](#)



image not found or type unknown

## SPECIFIČNE OVLAŠTI DRŽAVNIH TIJELA U IZVANREDNIM SITUACIJAMA

### SPECIFIC POWERS OF STATE BODIES IN EMERGENCY SITUATIONS

**Danijela Romić, univ., spec. admin. publ., v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [dromic@vevu.hr](mailto:dromic@vevu.hr)

**Marija Maslov, studentica**

Javna ustanova „Memorijalni centar Domovinskog rata Vukovar“

e-mail: [maslov.marija@gmail.com](mailto:maslov.marija@gmail.com)

**Željka Vajda Halak, mag. iur., v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [zeljka.vajda@vevu.hr](mailto:zeljka.vajda@vevu.hr)

#### Sažetak

Načelo zakonitosti jedno je od temeljnih načela prava koje od svih dionika zahtjeva ponašanje usklađeno s unaprijed predviđenim pravilima. U upravnom pravu načelo zakonitosti ima svoj posebni smisao u zaštiti građana od bilo kojeg nezakonitog ili nepravilnog rada uprave. U situacijama kada nastupaju teški poremećaji u društvu (katastrofe izazvane ljudskim djelovanjem ili prirodnim putem, nesreće, rat i slično) određenim tijelima daju se specifične ovlasti koje odstupaju od uobičajenih, bilo da se radi o odstupanju u pitanjima procedure ili se radi o materijalnim odredbama. Ono što je neophodan preduvjet za takva postupanja je njihova predvidivost (ona moraju biti unaprijed propisana) i razmjernost cilju koji se želi postići (normalizacija stanja). Stoga je, za strogo poštivanje načela zakonitosti, najbolje rješenje donošenje posebnih propisa kojima se unaprijed reguliraju postupanja i ovlasti pojedinih subjekata u takvim, izvanrednim situacijama. U ovom radu autorice analiziraju odredbe nekolicine posebnih zakona kojima se uređuju izvanredne okolnosti u Republici Hrvatskoj. Poseban naglasak dan je na specifične ovlasti koje, u izvanrednim situacijama, dobivaju državna tijela (policija, sanitarni inspektori..) ili specifični subjekti osnovani upravo zbog iznimnosti situacije (poput Stožera civilne zaštite). Takve specifične ovlasti, iako mogu duboko zadirati u temeljena ljudska prava, nikada ne smiju rezultirati diskriminacijom ili bilo kojim drugim protupravnim postupanjima.

**Ključne riječi:** *načelo zakonitosti, specifične ovlasti, katastrofe, izvanredne situacije.*

#### Abstract

The principle of legality is one of the fundamental principles of law that requires all stakeholders to act in accordance with pre-determined rules. In administrative law, the principle of legality has a special meaning in protecting citizens from any illegal or irregular operation of the administration. In situations where serious disturbances in society (human or natural disasters, accidents, war, etc.) occur, certain authorities are given specific powers that depart from the usual ones, be it deviations in procedural matters or substantive provisions. What is a

prerequisite for such actions is their predictability (they must be prescribed in advance) and proportionality to the goal aimed to be achieved (normalization of the situation)? Therefore, in order to strictly adhere to the principle of legality, the best solution is to adopt specific regulations that pre-regulate the actions and powers of individual entities in such emergency situations. In this paper, the authors analyse the provisions of several specific laws governing extraordinary circumstances in the Republic of Croatia. Particular emphasis is placed on the specific powers that, in emergency situations, are vested in government bodies (police, sanitary inspectors etc.) or specific entities established precisely because of the exceptional nature of the situation (such as the Civil Protection Headquarters). Such specific powers, while having the potential of deeply affecting fundamental human rights, should never result in discrimination or any other unlawful actions.

**Keywords:** *principle of legality, specific powers, disasters, emergency situations.*

## 1. UVOD

Neovisno o tome hoćemo li državu definirati geografski ili juridički, polaziti od socioloških ili juridičkih elemenata, uvažavati ekonomske ili političke silnice<sup>1</sup> činjenica je da država postoji i ima neizmjeran, svakodnevni utjecaj na sve nas. Kao takva specifična i kompleksna institucija, država ima brojne poslove i zadaće koje obavlja preko svojih tijela, političkih i upravnih, čije postupanje je ograničeno pravnim sustavom. Obzirom na to da upravo država donosi i primjenjuje propise, ujedno tim propisima ograničavajući svoje postupanje, odnos države i prava počiva na međusobnoj interakciji ta dva sustava (Bačić, 2006). Konkretni pravni sustav definira što su to temeljne zadaće i funkcija države i njezinih tijela, posebice upravnih tijela koja su okosnica djelovanja države. U definiranju zadaća države (i uprave) postoji konstantna tendencija rasta broja i opsega njezinih poslova (Pusić, 1999).<sup>2</sup> U tom razvoju zadaća i ovlasti države posebno je potrebno paziti na granice do kojih može ići intervencija uprave, a ista je ograničena načelom zakonitosti.<sup>3</sup> U „životu“ svake države mogu se dogoditi razni poremećaji koji bitno utječu na normalno funkcioniranje državne vlasti i njezinih tijela. U takvim situacijama može se pokazati potrebnim suspendiranje postojećih pravnih normi i primjena drugih, specifičnih normi za takve situacije. Posljedice takvih situacija ozbiljno mogu ugroziti pravni poredak svake države i posebno se teško odraziti na stanje ljudskih prava i temeljnih sloboda. Cilj ovoga rada je istražiti specifične (i znatno snažnije) ovlasti koje upravna tijela mogu dobiti u takvim izvanrednim situacijama, njihov doseg i moguće prijetnje u primjeni tih normi.

---

<sup>1</sup> Više o definiciji i analizi države u Bačić, A. (2006): Ustavno pravo i političke institucije, Pravni fakultet u Splitu i Pusić, E. (1999): Država i državna uprava, Pravni fakultet Zagreb.

<sup>2</sup> Pusić naglašava da, bez obzira na ciklične pojave dekoncentracije državne vlasti, državna uprava konstantno raste, ponekad brže, ponekad sporije. Ovaj rast rezultat je utjecaja rasta društvene gustoće (Pusić, 1999).

<sup>3</sup> Uprava je, zbog prirode poslova koje obavlja (a to je odlučivanje u brojnim svakodnevnim poslovima kojima se odlučuje o pravima i obvezama građana), puno agilnija od sudstva i zakonodavstva, što joj u određenim situacijama može donijeti prednost pred drugim funkcijama državne vlasti. U situacijama izvanrednih stanja uprava bi mogla preuzeti funkciju zakonodavnog tijela i dovesti do teških poremećaja ravnoteže, koji nužno ne moraju biti loši. Ipak, to su situacije koje su nepoželjne te ih se stoga unaprijed pokušava anulirati brojnim mehanizmima političkih i pravnih kočnica (Perić, 1988).

## 2. PRAVNA NAČELA – BEDEM OČUVANJA PRAVA I SLOBODA GRAĐANA

Općenito govoreći o načelima, može se reći da su načela uvijek opća, bez obzira postoji li direktna formulacija „opća“ ili ne. Po svojoj prirodi načela su opća, odnosila se na pravo u cjelini ili na pravo nekog konkretnog pravnog sustava (Harašić, 2010). To su takva načela koja su se tijekom pravne povijesti pojavila i održala do danas, ona predstavljaju pravno iskustvo i umijeće, „nataloženu pravnu mudrost kroz vjekove“ (Perić, 1988: 238). Obzirom da doprinose ostvarenju vladavine prava i da se smatraju svojstvenima pravnom poretku EU, opća načela prava moguće je ubrojiti u hijerarhijski najviše, primarne izvore prava EU. Države članice dužne su poštovati ta načela prilikom donošenja i primjene svojih nacionalnih propisa, svaka norma koja bi bila suprotna tim načelima ne smije se primijeniti. U današnje doba posebnu važnost u razvoju i nastanku pravnih načela ima i praksa Suda Europske unije (Vezmar Barlek, 2017).

Načelo zakonitosti temeljeno je načelo na kojemu počiva pravna država, a koje traži da djelovanje svih subjekata u društvu bude usklađeno s odredbama normi pozitivnog prava (Borković, 2002). Štoviše, osnovni zahtjev svake pravne države je potreba da se djelatnost svih njezinih tijela zasniva na pravnoj normi, zakonitoj provedbi propisa i nadzoru zakonitosti pravno vezanih postupaka (Đerđa, 2016). Pravna bit pravilne primjene i tumačenja načela zakonitosti je „postupanje po unaprijed formuliranim pravnim pravilima“ (Borković, 2002:66). Načelo zakonitosti ugrađeno je u pravni sustav gotovo svih država svijeta i to najčešće kao ustavna norma, iako se redovito detaljnije razrađuje materijalnim i postupovnim zakonima. Tako je i u hrvatskom pravnom sustavu - načelo zakonitosti utvrđeno je člankom 5. Ustava Republike Hrvatske (dalje u tekstu Ustav)<sup>4</sup> koji određuje da "zakoni moraju biti usklađeni s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom" te da je "svatko dužan držati se Ustava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske", ali i člankom 19. koji definira i da "pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu te da se zajamčuje sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti". Primjenom načela zakonitosti ostvaruje se vladavina prava i jamči se pravna sigurnost. Zakonitost je specifična pravna vrijednost koja se smatra sredstvom za postizanje pravne sigurnosti (Harašić, 2010). Načelo pravne sigurnosti, vrlo pojednostavljeno možemo definirati kao mogućnost subjekata da predvide posljedice svojih postupaka i vjeruju u trajnost prava koja su im dana odgovarajućim pravnim aktom. U tom smislu, za provjeru stupnja pravne sigurnosti određenog pravnog sustava potrebno je analizirati pitanje mogućnosti retroaktivnosti pravnih propisa, status stečenih prava i pitanje zaštite legitimnih očekivanja stranaka (Vezmar Barlek, 2011).

U upravnom pravu načelo zakonitosti je osobito važno jer štiti građane od nezakonitog ili nepravilnog rada uprave što je posebice naglašeno člankom 5. Zakona o općem upravnom postupku (dalje u tekstu ZUP)<sup>5</sup> koji definira da „javnopravno tijelo rješava upravnu stvar na temelju zakona i drugih propisa te općih akata donesenih na temelju zakonom utvrđenih javnih ovlasti“. Ipak, postoje određene situacije kada, zbog objektivnih razloga, državna tijela

---

<sup>4</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.

<sup>5</sup> Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine broj 49/2009.

(posebno upravna tijela) dobivaju veće ovlasti, pri čemu zbog nastalog poremećaja mogu teško stradati zajamčena ljudska prava i temeljne slobode. Temeljna pretpostavka za aktiviranje takvih izvanrednih situacija (neovisno o tome jesu li proglašene ili ne) je da sva državna tijela ostanu vezana pravnim normama.

### 3. IZVANREDNE SITUACIJE

U svekolikoj ljudskoj povijesti jedan od najvećih izazova svake države predstavljaju razni izvanredni događaji, prije svega ratovi, ali i brojne prirodne katastrofe (poplave, potresi, požari) te razne bolesti koje imaju veći ili manji epidemijski karakter. I moderna država danas suočava se s istim problemima. No, zahvaljujući tehnološkom i medicinskom napretku, iste rješava (ili nastoji riješiti) učinkovitije budući da su, uslijed globalizacije, resursi i metode dostupniji, razmjena informacija je brza, a međunacionalna suradnja neophodna. Ovo je osobito došlo do izražaja upravo ove godine i proglašenom pandemijom COVID-19<sup>6</sup> koja predstavlja ne samo zdravstveni izazov nego i globalni izazov na brojnim razinama. Naime, izvanredne situacije<sup>7</sup> zahtijevaju posebne mjere od strane države koje je nužno i pravno regulirati jer se u takvim okolnostima nekim državnim tijelima ili subjektima daju ovlasti za donošenje odluka, provedbu istih ili postupanje koje nadilazi njihove uobičajene ovlasti. Ono što je pri tome od iznimne važnosti jeste poštivanje načela zakonitosti.

Svaka država, sukladno odredbama svog pozitivnog prava, ima slobodu i obvezu procjene pristupa rješavanju ovakvih stanja i okolnosti. Hoće li neka država proglasiti izvanredno stanje ili će rješavanju istih pristupiti primjenom zakona, ovisi o temeljnim ustavnim kategorijama kao i o odlukama izvršne vlasti. Naime, u uvjetima nastanka izvanrednog stanja neophodno je istovremeno voditi računa i o specifičnim odnosima koji nastaju, tj. između ograničenja prava i pravnih interesa koje javna zajednica ima od poduzimanja takve mjere. U tim okolnostima lako može doći do poremećaja ravnoteže između predstavničkog i izvršnih tijela koja mora biti naknadno uspostavljena (Borković, 2002; Đerđa, 2016). Radi se o Ustavom predviđenim situacijama u kojima se mogu, uz primjenu načela razmjernosti, ograničiti pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom, a odnose se na doba ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države te velikih prirodnih nepogoda. O tome odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Hrvatski sabor ne može sastati, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, Predsjednik Republike (Ustav RH; čl.17).<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Svjetska zdravstvena organizacija (WHO) proglasila je pandemiju korona virusa 11. ožujka 2020. <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>, pristup: 12.05.2020.

<sup>7</sup> Razmišljajući o ovoj temi odlučili smo koristiti izraz izvanredne situacije, a ne izvanredno stanje. Radi se o distinkciji koja počiva na definiciji izvanrednog stanja kao vrste pravnog stanja u državi koja „moraju sadržavati prijetnju fizičkoj egzistenciji stanovništva konkretne države, bilo na cijelom državnom području ili samo na jednom njegovom dijelu, odnosno ugrožavanje života nacije ili organiziranog funkcioniranja njezinih temeljnih institucija.“ Izvanrednim stanjima obično se shvaćaju rat, odnosno neposredna opasnost od rata, pobune, nemiri te slični pokreti širih razmjera, zatim velike elementarne nepogode, epidemijska oboljenja i izuzetna stanja uslijed atomskih zračenja (Omejec, 1996: 173). Smatramo opravdanim uporabu navedene sintagme obzirom da u Republici Hrvatskoj nije bilo proglašeno izvanredno stanje.

<sup>8</sup> Naravno da i ova moguća ograničenja prava i sloboda imaju granice što je nadalje decidirano u članku 17. Ustava RH te „ne mogu imati za posljedicu nejednakost osoba s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, nacionalno ili

U pojedinim slučajevima, unaprijed precizno definiranim, dopuštena je intervencija državnog ili drugog javnopravnog tijela u privatna prava pojedinca (Đerđa, 2016). Takva intervencija ipak nije dopuštena u svakome slučaju, nego je definirana člankom 16. Ustava Republike Hrvatske: „slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje“. Zadiranje u ustavna prava i slobode smatra se prihvatljivim jedino pod uvjetom ako je nužno za zaštitu interesa šire društvene zajednice ili pojedinca ukoliko je u pitanju zdravlje, odnosno fizički opstanak stanovništva. U takvim iznimnim stanjima zapravo je potreba dati šire ovlasti pojedinim državnim tijelima<sup>9</sup> kako bi se bržim i samoinicijativnim postupanjem saniralo i normaliziralo postojeće stanje (Borković 2002). Pri tome se jako mora paziti na to da poduzete mjere budu nužne i primjerene svakoj pojedinoj situaciji. Govorimo o primjeni načela razmjernosti koje određuje da „svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju“. <sup>10</sup> Dakle, posebne mjere koje se primjenjuju, a koje uključuju ograničavanje Ustavom zajamčenih prava i sloboda pojedinca mogu se primijeniti samo ako ne postoji druga mjera kojom će se ostvariti isti zakonski cilj. Osnovna svrha načela razmjernosti ogleda su u funkciji ograničenja djelovanja javne vlasti (Vezmar Barlek, 2017:674). Bez obzira koliko hitna i ozbiljna situacija bila, donositelji općih i pojedinačnih akata u takvim specifičnim situacijama moraju promišljati dugoročno, ocjenjujući kakve sve posljedice mogu imati njihova postupanja. Načelo razmjernosti uneseno je i u naš ZUP, člankom 6. propisano je kako se pravo stranke može ograničiti postupanjem javnopravnih tijela samo kad je to propisano zakonom te ako je takvo postupanje nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe i razmjerno cilju koji treba postići. U tom smislu, ukoliko bi neke od mjera pretjerano zadirale ili suspendirale prava i slobode građana ili bile nerazmjerne s ciljem koji se treba postići, država se izlaže riziku naknadnih tužbi građana i dodatnih troškova odšteta u slučaju pozitivnih presuda po njima.<sup>11</sup>

Kako smo u više navrata spomenuli, u slučaju izvanrednih situacija državna tijela poduzimaju aktivnosti kojima se mogu narušiti proklamirana prava i slobode građana. U odnosu pojedinca

---

socijalno podrijetlo“. Osim toga, stavak 3. istoga članka navodi da se „niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države ne može ograničiti primjena odredbi Ustava o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijesti“.

<sup>9</sup> Poremećaji ravnoteže među nositeljima državnih funkcija višestranu su moguću. Iako se obično misli da je u izvanrednim situacijama, za demokratski pravni poredak najopasnija uprava, postoje i druge mogućnosti. Uređujući neko upravno područje, zakon daje prilično detaljne okvire unutar kojih se moraju kretati podzakonski općenormativni akti, da bi bili zakoniti. Stoga, u pravilu, provjera zakonitosti nekog propisa niže razine nije problematična. Provjera ustavnosti zakona puno je kompleksnija. U ustavu, kao skupu općih pravnih načela, zakonodavac može naći samo temelj za dalje reguliranje, a na istom temelju mogu se podići različite ograde. Izbjegavajući načelo ustavnosti, ujedno učvršćujući načelo zakonitosti, zakonodavno tijelo nema nikakvih ograničenja. Polazeći od tako općenitih ustavnih odredbi zakonodavac može, prilikom izrade zakona, čak odstupati od tih načela i donijeti zakone kojima će „držati na uzdama“ upravu, pomoću načela zakonitosti. Dobivši takvu mogućnost zakonodavno tijelo može postati i ostati primarna politička sila ako izbjegnu načelo ustavnosti i učvrste načelo zakonitosti (Perić, 1974:112).

<sup>10</sup> Ustav Republike Hrvatske, članak 16., st 2., Narodne novine broj 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.

<sup>11</sup> Sud Europske unije redovito primjenjuje načelo razmjernosti i stranke se često na njega pozivaju, kako kod osporavanja pojedinačnih akata (intervencija, mjera ili ograničenja javne vlasti u privatnu sferu), tako i kod tumačenja normi i njihovoj pravilnoj primjeni radi postizanja svrhe propisa (Vezmar Barlek, 2017).

i države ljudska prava imaju specifičnu ulogu jer trebaju balansirati između efikasnost državne vlasti i obrane od iste te vlasti. Prvenstveni jamac ljudskih prava je država, ona osigurava institucionalni okvir za njihovu zaštitu. S druge strane upravo je država, preko svojih tijela, ta koja najčešće ugrožava prava pojedinaca (Mitrović i suradnici, 2016). U izvanrednim situacijama neophodno je razlikovati dvije moguće pravne situacije, koje slijede odgovarajuće posljedice. Prva situacija je kada za takva, specifična stanja postoje unaprijed predviđene pravne norme. Tada su nadležna tijela ovlaštena postupati po postojećim normama, načelo zakonitosti je ostvareno u svoj svojoj punini i ne bi trebalo biti većih problema. Ako nadležna tijela, kao odgovor na izvanredne situacije koje nisu pravno normirane, žele donijeti nove ili izmijeniti postojeće zakone, tada je potrebno te zakone donositi kvalificiranom većinom kako bi se osigurao najviši stupanj suglasnosti u društvu.<sup>12</sup> Naime, u članku 83., stavku 2. Ustav propisuje da se kod odlučivanja o organskim zakonima kojima se razrađuju, među ostalim, Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode i djelokrug i način rada državnih tijela, odluka donosi većinom glasova svih zastupnika. Obzirom da se u kriznim situacijama, u pravilu, donose mjere kojima se duboko zadire u temeljna ljudska prava i slobode, te u djelokrug i način rada državnih tijela, upravo takvo kvalificirano odlučivanje osigurava ustavnost i zakonitost takvih propisa.

#### **4. POSEBNE PRAVNE NORME HRVATSKOG ZAKONODAVSTVA ZA IZVANREDNE SITUACIJE**

Kao i druge moderne države, Republika Hrvatska donijela je niz normi kojima se reguliraju moguće izvanredne situacije uslijed kojih se zahtijeva odstupanje od pravila koja vrijede za normalna stanja. Izvanredne situacije mogu biti izazvane ljudskim djelovanjem ili kao posljedica prirode, a svaka država nastoji unaprijed predvidjeti takva stanja i normama pokušati spriječiti njihov nastanak, kao i mjere koje su mogu i trebaju poduzimati u slučaju da do izvanrednih situacija dođe. Ovakvim pristupom ostvaruje se drugi nužan preduvjet za davanje specifičnih ovlasti u slučajevima teških poremećaja u društvu, a to je njihova predvidivost, odnosno, pravnom normom unaprijed predviđena takva stanja i propisan način subjekata u slučaju njihova nastajanja (Borković, 2002). Dalje u tekstu navodimo samo neke od najvažnijih zakona kojima se uređuju izvanredne situacije.

##### **4.1. Zakon o sustavu civilne zaštite**

Sustav civilne zaštite definiran je člankom 1. Zakona o sustavu civilne zaštite<sup>13</sup> kao „sustav organiziranja sudionika, operativnih snaga i građana za ostvarivanje zaštite i spašavanja ljudi, životinja, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša u velikim nesrećama i katastrofama i otklanjanja posljedica terorizma i ratnih razaranja“. Sustav je ustrojen kako bi se djelovalo ne samo u potrebi, nego planski i preventivno te sukladno tomu Vlada na prijedlog ministra unutarnjih poslova donosi Procjene rizika od katastrofa za RH, Strategiju smanjenja rizika od

<sup>12</sup> Gardašević smatra da je u navedenoj situaciji potrebna čak dvotrećinska većina glasova svih zastupnika, većina koja je, sukladno stavku 1., članka 83. Ustava, određena za odlučivanje o pravima nacionalnih manjina (Gardašević, 2020).

<sup>13</sup> Zakon o sustavu civilne zaštite, Narodne novine broj 82/2015, 118/2018, 31/2020.

katastrofa i druge strategije i planove (članak 10.). Mjere i aktivnosti u sustavu civilne zaštite provode stožeri civilne zaštite (koji se ustrojavaju na državnoj razini te na razini područne i lokane samouprave), operativne snage vatrogastva, Hrvatskog Crvenog križa, HGSS-a i drugih (članak 20.). Neke od specifičnih ovlasti temeljem ovog Zakona su:

- izdavanje usmenog naloga ili donošenje odluke o provođenju prisilne evakuacije (načelnik stožera, članak 26.);
- ovlast pozivanja građana na izvršavanje njihovih građanskih obveza iz sustava civilne zaštite, pozivanje građana na vježbe, osposobljavanje i izrada rasporeda dužnosti (članci 43. do 45.);
- ovlasti posebnog službenika ministarstva za aktiviranje punoljetnih građana, privremeno oduzimanje osobnog, teretnog ili radnog vozila, privremenog ograničavanja posjeda nekretnine, privremeno ograničavanje vlasništva smještanjem stradalnika ili kulturnih dobara i izdavanje naloga za gradnju bez odgovarajućih dozvola (članak 55.).

Upravo aktualna epidemija korona virusom pokazala je nedostatke ovoga Zakona jer se pokazala potreba poduzimanja izvanrednih mjera i odluka koja izlaze iz okvira dotadašnje nadležnosti Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske. Tako je Zakonu o sustavu civilne zaštite dodan članak 22.a.<sup>14</sup> koji propisuje da „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 ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske donosi odluke i upute koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Odluke i upute iz stavka 1. donose se radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanje imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana.“ Odluke i mjere koje je donosio Stožer civilne zaštite prvenstveno su se odnosile na ograničavanje kretanja i rada, prelaska državne granice, obustave rada pojedinih djelatnosti, ograničavanje okupljanja, zadržavanja na javnim mjestima, kao i mjere samoizolacije, a sve u svrhu suzbijanja epidemije.<sup>15</sup>

## 4.2. Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti

Pravne pretpostavke za provođenje navedenih mjera predviđene su Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti<sup>16</sup> kojima su propisane i ovlasti nadležnog ministra i sanitarnih inspektora. Prije svega, Ministar nadležan za zdravstvo (u daljem tekstu Ministar), na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, proglašava opasnost od epidemije. Na prijedlog Ministra, Vlada

---

<sup>14</sup> Što je učinjeno odlukom Sabora te je 18. ožujka 2020. godine donesen Zakon o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite, Narodne novine broj 31/2020, koji je stupio na snagu 19. ožujka 2020. godine.

<sup>15</sup> Iz navedenoga je evidentno kako se radi o ograničavanju temeljnih ljudskih prava i sloboda (kao što je ograničavanje kretanja), a koje je donijelo tijelo koje inače nije nadležno za donošenje takvih odluka, bez proglašenog stanja izvanrednih okolnosti. Unatoč mišljenju nekih pravnikâ kako je u proglašenom epidemijom potrebno proglasiti i izvanredno stanje, Republika Hrvatska predvidjela je zakonski okvir u slučaju potrebe zaštite pučanstva od zaraznih bolesti istoimenim zakonom te je procijenjeno kako za sada nije potrebno uvođenje izvanrednog stanja.

<sup>16</sup> Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, Narodne novine broj 79/2007, 113/2008, 43/2009, 130/2017, 47/2020.



Republike Hrvatske posebnom odlukom proglašava epidemiju. Obje odluke objavljuju se u Narodnim novinama (članak 2.).<sup>17</sup> Nadalje, Ministar donosi Listu zaraznih bolesti čije je sprječavanje i suzbijanje od interesa za Republiku Hrvatsku. Obzirom na prirodu stvari, nemoguće je unaprijed predvidjeti i propisati sve bolesti. Stoga je Ministru dana posebna ovlast da odredi primjenu postojećih zakonskih mjera i na tu bolest (članak 3.), kao i ovlast određivanja nekih drugih objekata (osim zdravstvenih ustanova) za izolaciju i liječenje oboljelih (članak 22.).

Ovaj Zakon također definira epidemiju i zarazne bolesti te navodi opće, posebne, sigurnosne i druge mjere za sprječavanje i suzbijanje zaraznih bolesti. U članku 47. navedene su posebne sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva koje se mogu primijeniti, a koje, između ostalog, uključuju „provođenje obvezne protuepidemijske dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, osnivanje karantene, zabranu putovanja u državu u kojoj postoji epidemija, zabranu kretanja osoba, odnosno ograničenje kretanja u zaraženim ili neposredno ugroženim područjima, ograničenje ili zabranu prometa pojedinih vrsta robe i proizvoda, obvezno sudjelovanje zdravstvenih ustanova i drugih pravnih osoba, privatnih zdravstvenih radnika i fizičkih osoba u suzbijanju bolesti, zabranu uporabe objekata, opreme i prijevoznih sredstava, samoizolacija i drugo“. Uz sve navedeno, Ministar je ovlašten predložiti zabranu ulaska u Republiku Hrvatsku za osobe koje dolaze iz zaraženih područja.<sup>18</sup>

Sljedeća specifična ovlast Ministra uređena je člankom 49. Zakona. Naredba o obveznoj protuepidemijskoj dezinfekciji inače je u nadležnosti sanitarnih inspektora, no ako je proglašena epidemija ili opasnost od epidemije u odnosu na bolest koju je i Svjetska zdravstvena organizacija proglasila, tada Ministar može donijeti odluku o pravnim i fizičkim osobama, načinu i troškovima dezinfekcije i provedbe protuepidemijskih mjera. Odluku o osnivanju i trajanju karantene za bolesti navedene u Zakonu donosi Ministar (članak 55.) kao i vrlo široka lista ovlaštenja dana Ministru u slučajevima elementarnih nepogoda ili zlouporabe biološkog agensa (članak 57.). U tim situacijama Ministar može odrediti npr. mobilizaciju zdravstvenih radnika, rekviziciju opreme, lijekova, prometnih sredstava, izolaciju i liječenje, posebne zadatke privatnim zdravstvenim radnicima i slično.

Obzirom na epidemiološko stanje nakon proglašenja pandemije COVID 19, vezano uz gore spomenuto sporno pitanje nadležnosti Stožera civilne zaštite, i ovaj Zakon pretrpio je svoje izmjene. Tako je 17. travnja 2020. godine, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (dalje u tekstu ZIDZZPZB)<sup>19</sup> ovlast za određivanje sigurnosnih mjera dana i Stožeru civilne zaštite Republike Hrvatske uz ostvarene određene pretpostavke (proglašena epidemija ili opasnost od epidemije te u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo) i pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske (članak 10.). Istom izmjenom, uz preciznije definiranje uvjeta za određivanje samoizolacije za osobe oboljele od bolesti COVID 19 i sve druge koje su bile u kontaktu ili

<sup>17</sup> Odluka o proglašavanju opasnosti od epidemije donesena je 4. ožujka 2020. godine i istim danom je stupila na snagu, a epidemija je proglašena 11. ožujka 2020. godine.

<sup>18</sup> Sukladno naknadnoj izmjeni ovog Zakona, ovlasti iz članka 47. ministar dijeli sa Stožerom civilne zaštite, niže više o tome.

<sup>19</sup> Narodne novine broj 47/2020.

dolaze iz zaraženog područja (članak 8.), člankom 10. ZIDZZPZB retroaktivno se pravno rehabilitiraju prethodna postupanja Stožera civilne zaštite. Naime, tom zakonskom odredbom, sve prethodno donesene odluke Stožera smatraju se mjerama poduzetim temeljem novodonesenog članka 10. Ovdje je važno napomenuti da su prethodno donesene odluke Stožera neupitno bile neophodne, donesene u dobroj namjeri i u cilju sprječavanja daljeg širenja zaraze. Ipak, činjenica je da je odluke donosilo pravno neovlašteno tijelo. Stoga je postojeće stanje trebalo pravno „pokriti“ kako bi se spriječila mogućnost naknadnih tužbi za kršenje temeljnih ljudskih prava i sloboda ili naknade šteta.<sup>20</sup>

Usko vezan uz provedbu gore navedenih mjera je i rad sanitarnih inspektora koji se i u Zakonu više puta izrijekom spominju ponajprije kao osobe koje naređuju pojedine mjere, provode sanitarno-inspekcijski nadzor, izdaju rješenja i sprovodnice za prijevoz umrlih osoba i drugo. Osim toga, sanitarni inspektori Državnog inspektorata sukladno članku 68. ovoga Zakona imaju pravo i obvezu narediti zdravstveni pregled, stavljanje u karantenu i samoizolaciju, narediti mjere dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, a u provedbi nadzora nad provedbom mjera za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti ovlašteni su i zabraniti kretanje osobama za koje se utvrdi ili sumnja da boluju od određenih zaraznih bolesti, zabraniti okupljanje osoba u školama, kinematografima, javnim lokalima te na drugim javnim mjestima, do prestanka opasnosti od epidemije zaraznih bolesti, narediti izolaciju i liječenje osoba oboljelih od zaraznih bolesti, narediti stavljanje u organiziranu karantenu osoba koje ne poštuju propisane posebne i sigurnosne mjere, narediti izolaciju u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru za izolaciju, zabraniti rad na određenim radnim mjestima, odnosno mjestima na kojima mogu ugroziti zdravlje drugih osoba osobama koje su potencijalne kliconoše, narediti udaljenje oboljelih osoba s određenih radnih mjesta i druge mjere propisane člankom 69. ovoga Zakona. Za nepoštivanje ovih mjera zakonom su propisane i novčane kazne.

Sanitarni inspektori obavljaju inspekcijske poslove sukladno Zakonu o državnom inspektoratu, kojim se osim ustrojstva, uređuju i uvjeti za obavljanje inspekcijskih poslova iz djelokruga Državnog inspektorata, dužnosti i ovlasti inspektora u svrhu zaštite javnog i javnozdravstvenog interesa te prekršajna odgovornost<sup>21</sup>. Ovim je Zakonom zapravo postignuto objedinjavanje inspektora različitih područja (tržišni, sanitarni, veterinarski, poljoprivredni, turistički, građevinski i drugi inspektori) u zasebnu upravnu organizaciju, odnosno, središnji državni ured. U kontekstu teme, već smo gore naveli specifične ovlasti i postupanja sanitarnih inspektora u izvanrednim situacijama.

#### **4.3. Zakon o ublažavanju i uklanjanju posljedica prirodnih nepogoda**

Kako je već spomenuto, izvanredne situacije mogu biti uzrokovane djelovanjem prirode, a kriteriji i ovlasti za proglašenje prirodne nepogode, procjena štete od prirodne nepogode, dodjela pomoći za ublažavanje i djelomično uklanjanje posljedica prirodnih nepogoda nastalih

---

<sup>20</sup> Na neusklađenost ovlasti Stožera ukazivali su Gardašević (2020) i Petković (2020). Iako su izmjene zakona donesene u odgovarajućoj proceduri, sadržaj odredbi mogao bi biti sporan jer je njihov učinak retroaktivan. Na žalost, zbog ograničenog prostora u radu nije moguće detaljnije ulaziti u razradu ove problematike, vezano uz sva gore u radu navedena opća načela, samo se nadamo da će prevladati zdrav razum i povjerenje u javnu vlast.

<sup>21</sup> Zakon o Državnom inspektoratu, Narodne novine broj 115/2018.

na području Republike Hrvatske, Registar šteta od prirodnih nepogoda te druga pitanja u vezi s dodjelom pomoći za ublažavanje i djelomično uklanjanje posljedica prirodnih nepogoda regulirani su Zakonom o ublažavanju i uklanjanju posljedica prirodnih nepogoda.<sup>22</sup> Prirodna nepogoda definirana je kao „iznenadna okolnost uzrokovana nepovoljnim vremenskim prilikama, seizmičkim uzrocima i drugim prirodnim uzrocima koje prekidaju normalno odvijanje života, uzrokuju žrtve, štetu na imovini i/ili njezin gubitak te štetu na javnoj infrastrukturi i/ili u okolišu“, a može biti potres, požar, poplava, suša, tuča, mraz, olujni i orkanski vjetar, snježni nanos, lavina i drugo (članak 3.). Nadležna tijela za provedbu ovoga Zakona su: Vlada Republike Hrvatske, povjerenstva za procjenu šteta od prirodnih nepogoda, nadležna ministarstva, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i Grad Zagreb (članak 5.). Povjerenstva za procjenu šteta od prirodnih nepogoda ustrojavaju se na državnoj, županijskoj i lokalnoj razini, kao i u Gradu Zagrebu te su ovlašteni proglasiti prirodnu nepogodu za područje za koje su nadležni. Posebna ovlast dana je Državnom povjerenstvu za procjenu šteta koji, unatoč strogo propisanoj raspodjeli sredstava, može iznimno, nakon uvida u konačne potvrđene štete i podatke od drugih nadležnih tijela iz članka 5. ovoga Zakona, u trenutku raspodjele sredstava povećati iznos sredstava za štete u poljoprivredi, šumarstvu i ribarstvu, ali može i smanjiti iznos raspoloživih sredstava za poljoprivredu, šumarstvo i ribarstvo te odrediti drugu namjenu korištenja novčanih sredstava za djelomičnu sanaciju šteta od prirodnih nepogoda u drugim područjima na kojima je evidentirana šteta na imovini (članak 21.). Budući da članove toga povjerenstva imenuje Hrvatski sabor, Državno povjerenstvo za procjenu šteta od prirodnih nepogoda odgovorno je Saboru te je dužno, najkasnije do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu, izraditi izvješće o stanju i poduzetim mjerama te dodijeljenim sredstvima za ublažavanje i djelomično uklanjanje posljedica prirodnih nepogoda na temelju Registra šteta i o tome izvijestiti Hrvatski sabor uz prethodno pribavljenu suglasnost Vlade Republike Hrvatske (članak 40.).

Ovdje navedeni zakoni nisu svi zakoni koji su trenutačno na snazi, a čije se odredbe odnose na pravno normiranje i postupanje u izvanrednim situacijama. Radi se o širokom području i može se reći da hrvatski zakonodavni prostor široko obuhvaća društvene odnose, no, isto tako, ono što je vidljivo iz nekolicine ovdje obrađenih zakona je sklonost njihov čestoj izmjeni. Ne radi se samo o izmjeni i dopuni postojećeg zakona (što je također često), nego i o izmjenama nadležnosti i djelokruga poslova. Razvidno je i da su mnogi ovi zakoni tek nedavno doneseni što pokazuje intenciju hrvatskog zakonodavstva da ova područja uredi.

## 5. NA KRAJU...

Na kraju ovog rada ne bismo htjeli davati zaključak. Tema je iznimno široka i iznimno bitna, što se pokazuje svakodnevno, te je nemoguće donositi zaključke nakon ovako šture analize. Namjera rada bila je prikazati kakve to sve ovlasti, drugačije od uobičajenih, dobivaju pojedina tijela u situacijama koje izlaze iz uobičajene, normalne rutine. Stara izreka kaže: „lako je biti general poslije bitke“ i potpuno je točna. Upravo stoga smo pokušali ukazati na važnost općih načela prava prilikom normiranja i primjene tih normi u izvanrednim situacijama, sve kako bi se izbjegle moguće negativne posljedice kako po građane, tako i državu i njezina tijela. Obradili

---

<sup>22</sup> Zakon o ublažavanju i uklanjanju posljedica prirodnih nepogoda, Narodne novine broj 16/2019

smo samo mali broj zakona koje smo smatrali najvažnijima. Ostaje široki prostor za dublju analizu drugih zakona, ali i ovih ovdje prikazanih.

Pojava aktualne pandemije ukazala je na značaj postojanja unaprijed propisanog pravnog okvira za postupanja, kao i jasno definirane ovlaštenike za postupanje u izvanrednim situacijama. Potrebno je stvoriti takav pravni okvir koji će, u svim budućim nepredvidivim i nepredviđenim situacijama, jamčiti pravnu sigurnost građanima, zakonito postupanje svih državnih tijela, a svako potencijalno ograničenje slobode ili prava treba biti primjereno naravi te potrebe. To je moguće ostvariti tako da se, prilikom izrade zakona (posebno zakona kojima se uređuju izvanredne situacije), u iste uvrste odredbe o tijelu koje ima opću klauzulu nadležnosti (nadležno za donošenje svih odluka koje nisu izrijekom dane nekom drugom tijelu) i odredbe o mogućnosti iznimne retroaktivne primjene pojedinih odredbi zakona (tako bi se osigurala ustavnost eventualno neophodnih retroaktivnih odredbi).

#### LITERATURA:

1. Bačić, A. (2006), Ustavno pravo i političke institucije, Split: Pravni fakultet u Split.
2. Borković, I. (2002), Upravno pravo, Zagreb: Informator.
3. Đerđa, D. (2016) „Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka“, Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 37, No. 1., str. 175-200.
4. Gardašević, Đ. (2020) „Pandemija i Ustav Republike Hrvatske“, Novi informator 6623 od 17.04.2020.
5. Harašić, Ž. (2010) „Zakonitost kao pravno načelo i pravni argument“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47/ 3/2010., str. 745-767.
6. Mitrović, Lj., Grbić Pavlović, N., Pavlović, G. (2016) „Derogiranje ljudskih prava u vanrednom stanju – slučaj Bosne i Hercegovine“, Pravni vjesnik god. 32 Br. 3-4, 2016, str. 201-211.
7. Omejec, J. (1996) „Izvanredna stanja u pravnoj teoriji i ustavima pojedinih zemalja“, Pravni vjesnik 12(1-4), str. 172-176.
8. Perić, B. (1974), Struktura prava, Zagreb: Liber.
9. Perić, B. (1988), Država i pravni sustav, Zagreb: Narodne novine.
10. Petković, M. (2020) „Ispravak nadležnosti Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske novelom Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti“, Novi informator od 24.04.2020., dostupno na <https://informator.hr/strucni-clanci/ispravak-nadleznosti-stozera-civilne-zastite-republike-hrvatske-novelom-zakona-o-zastiti-pucanstva-od-zaraznih-bolesti> (23.06.2020.)
11. Pusić, E. (1999), Država i državna uprava, Zagreb: Pravni fakultet Zagreb.
12. Vezmar Barlek, I. (2017) „Primjena načela razmjernosti u praksi Suda Europske Unije“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, V. 38, br. 1, str. 673-688.
13. Svjetska zdravstvena organizacija, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (12.05.2020.)
14. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.
15. Zakon o sustavu civilne zaštite, Narodne novine broj 82/2015, 118/2018, 31/2020.

16. *Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti*, Narodne novine broj 79/2007, 113/2008, 43/2009, 130/2017, 47/2020.
17. *Zakon o Državnom inspektoratu*, Narodne novine broj 115/2018.
18. *Zakon o ublažavanju i uklanjanju posljedica prirodnih nepogoda*, Narodne novine broj 16/2019.
19. *Zakon o općem upravnom postupku*, Narodne novine broj 47/2009.