

Na temelju članka 47. stavaka 2. i 4. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti („Narodne novine“, br. 79/07., 113/08., 43/09., 130/17., 114/18., 47/20., 134/20. i 143/21.) te članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite („Narodne novine“, br. 82/15., 118/18., 31/20. i 20/21.), Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske, 24. siječnja 2022., donosi

ODLUKU

o izmjenama i dopuni Odluke o uvođenju posebne sigurnosne mjere u djelatnosti socijalne skrbi

I.

U Odluci o uvođenju posebne sigurnosne mjere u djelatnosti socijalne skrbi („Narodne novine“, br. 138/21.) naziv Odluke mijenja se i glasi:

„Odluka o uvođenju posebnih sigurnosnih mjera obveznog testiranja na virus SARS-CoV-2 i obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 u djelatnosti socijalne skrbi“.

II.

U točki I. iza stavka 1. dodaje se stavak 2., koji glasi:

„Ustanove socijalne skrbi, udruge, vjerske zajednice, druge pravne osobe, obrtnici i fizičke osobe koje socijalnu skrb obavljaju kao profesionalnu djelatnost te Centar za posebno skrbištvo djelatnost socijalne skrbi obavljaju kao javnu službu te se u smislu zakona koji uređuje zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti i ove Odluke smatraju javnopravnim tijelima (u daljnjem tekstu: poslodavci), a njihov zakonski zastupnik odgovornom osobom u javnopravnom tijelu.“.

III.

U točki III. stavak 1. mijenja se i glasi:

„Za zaposlenike iz točke I. ove Odluke uvodi se posebna sigurnosna mjera obveznog predočenja EU digitalne COVID potvrde ili drugog odgovarajućeg dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 radi ulaska u prostore poslodavca, kojim dokazuju da su testirane na virus SARS-CoV-2, odnosno da su cijepljene ili su preboljele bolest COVID-19.,,“.

IV.

Točka V. mijenja se i glasi:

„Zaposlenicima iz točke I. ove Odluke i osobama iz točke IV. ove Odluke koji odbiju testiranje, a odbiju predočiti i EU digitalnu COVID potvrdu ili odgovarajući drugi dokaz o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19, nije dozvoljeno ući u prostore poslodavca.

Ako ne osigura provedbu posebne sigurnosne mjere obveze predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 radi ulaska u prostore poslodavca, odgovorna osoba podliježe prekršajnoj odgovornosti sukladno zakonu kojim se uređuje zaštita pučanstva od zaraznih bolesti.

U smislu ove Odluke, smatra se da odgovorna osoba nije osigurala provedbu posebne sigurnosne mjere iz stavka 2. ove točke ako je izrijekom odbila osigurati njezino provođenje ili je to učinila prešutno na način da je:

- propustila odrediti jednu ili više osoba za neposrednu provedbu posebne sigurnosne mjere obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 prije ulaska u službene prostore, ili
- propustila osigurati, to jest organizirati i naložiti da osoba određena za neposrednu provedbu posebne sigurnosne mjere obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 bez odgode prijavi njoj i nadležnom tijelu ulazak u službene prostore osobe koja je odbila predočiti dokaz, ali je suprotno zabrani ušla u službene prostore poslodavca.“.

V.

U točki VII. riječi: „sigurnosne mjere uvedene ovom Odlukom“ zamjenjuju se riječima: „sigurnosnih mjera uvedenih ovom Odlukom“.

VI.

Ova Odluka zajedno s obrazloženjem objavit će se na mrežnoj stranici Ravnateljstva civilne zaštite na kojoj se objavljuju odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske za sprječavanje širenja zaraze koronavirusom, na adresi: <https://civilnazastita.gov.hr/odluke-stozera-civilne-zastite-rh-za-sprecavanje-sirenja-zaraze-koronavirusom/2304>.

VII.

Ova Odluka objavit će se u „Narodnim novinama“, a stupa na snagu 25. siječnja 2022.

KLASA: 810-06/20-01/7

URBROJ: 511-01-300-22-482

Zagreb, 24. siječnja 2022.

**NAČELNIK STOŽERA
POTPREDSJEDNIK VLADE
I MINISTAR UNUTARNJIH POSLOVA**

dr. sc. Davor Božinović



Dostaviti:

1. Operativnom centru Civilne zaštite, na daljnju dostavu
2. Pismohrani

OBRAZLOŽENJE

U skladu s točkom 13. rješenja Ustavnog suda broj: U-I-5781/2021 i dr. od 21. prosinca 2021. (www.usud.hr), Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske u suradnji s Ministarstvom zdravlja i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo daje obrazloženje Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o uvođenju posebne sigurnosne mjere u djelatnosti socijalne skrbi („Narodne novine“, br. 138/21.).

1. Odluku o uvođenju posebnih sigurnosnih mjera obveznog testiranja na virus SARS-CoV-2 i obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 u djelatnosti socijalne skrbi donio je Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Stožer civilne zaštite) 15. prosinca 2021. na temelju članka 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti („Narodne novine“, br. 79/07., 113/08., 43/09., 130/17., 114/18., 47/20., 134/20.; u daljnjem tekstu: ZoZPZB:79/07-134/20) u vezi s odgovarajućim prijelaznim odredbama dviju zakonskih novela iz 2020., te članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite („Narodne novine“ broj 82/15., 118/18., 31/20. i 20/21.). Objavljena je u „Narodnim novinama“, br. 138/21., a stupila je na snagu 16. prosinca 2021. (u daljnjem tekstu: Odluka o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi).

2. Sukladno članku 47. stavku 2. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti („Narodne novine“, br. 79/07., 113/08., 43/09., 130/17., 114/18., 47/20., 134/20 i 143/21.; u daljnjem tekstu: ZoZPZB), ministar zdravlja, na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, može narediti posebne sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti kolere, kuge, virusnih hemoragijskih groznica, žute groznice, bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i drugih. Nadalje, ako su ispunjene pretpostavke iz članka 47. stavka 4. ZoZPZB-a, sigurnosne mjere može narediti i Stožer civilne zaštite u suradnji s Ministarstvom zdravlja i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo. S obzirom na to da je Svjetska zdravstvena organizacija 11. ožujka 2020. proglasila pandemiju, a da je isti dan u Republici Hrvatskoj proglašena i epidemija zarazne bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, koja traje i danas, ispunjene su zakonske pretpostavke da odluke iz članka 47. stavaka 1. do 3. ZoZPZB-a donosi i Stožer civilne zaštite. S druge strane, članak 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite izrijeком obvezuje Stožer civilne zaštite da donosi odluke kojima se naređuju sigurnosne mjere jer pandemija/epidemija zarazne bolesti COVID-19 predstavlja stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana te gospodarsku aktivnost uzrokujući znatnu gospodarsku štetu. Stoga je pandemija/epidemija zarazne bolesti COVID-19 dovela do nastupa posebnih okolnosti u kojima je Stožer civilne zaštite – na temelju članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite u vezi s člankom 47. stavkom 4. ZoZPZB-a – ne samo ovlašten, nego i obvezan donositi takve odluke.

3. Stožer civilne zaštite donosi odluke kojima se naređuju sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske (članak 47. stavak 4. ZoZPZB-a). Vlada Republike Hrvatske Ustavom je obvezana, između ostaloga, da „brine o gospodarskom razvitku zemlje“ (članak 110. alineja 7. Ustava). U uvjetima pandemije/epidemije, to znači da je nužno neprekidno uravnoteživati sigurnosne mjere, koje Stožer civilne zaštite naređuje radi zaštite pučanstva te sprječavanja i suzbijanja zarazne bolesti, s potrebama gospodarstva,

kako bi naložene sigurnosne mjere uzrokovale što manju gospodarsku štetu nositeljima gospodarskih aktivnosti i nacionalnom gospodarstvu kao cjelini. Ta obveza neprekidnog uravnoteživanja dvaju temeljnih ustavnih dobara (života i zdravlja ljudi, s jedne strane i gospodarskog razvitka države, s druge strane), koja se u uvjetima dugotrajnih globalnih pandemija/epidemija međusobno sukobljavaju, suprotstavljaju i uzajamno potiru, nije epidemiološke naravi. Ona je političke naravi. Zato je to ustavna obveza Vlade Republike Hrvatske.

4. ZoZPZB i Zakon o civilnoj zaštiti pružaju opći zakonodavni model upravljanja krizom nastao kao odgovor na pandemiju/epidemiju uzrokovanu virusom SARS-CoV-2 koju obilježavaju brze i nepredvidive promjene te stalna opasnost od eksponencijalnog rasta oboljelih (što dobro pokazuje porast oboljelih tijekom siječnja 2022. uslijed pojave i širenja omikrona), a time i opasnost od urušavanja zdravstvenog sustava kao najvažnije javne službe u uvjetima epidemije. Opisani institucionalni model omogućuje brzu provedbu i ostvarenje dvaju temeljnih načela djelovanja i odlučivanja tijekom globalnih pandemija/nacionalnih epidemija. To su načelo djelotvornosti (učinkovitosti) i načelo razmjernosti. Taj zakonodavni model „osigurava da poduzete mjere postiču zadane legitimne ciljeve (u prvom redu, zaštitu života i zdravlja ljudi), ali da te mjere, kao i njihov intenzitet, istodobno budu takve da strogo odgovaraju potrebama danog trenutka te traju samo dok to okolnosti zahtijevaju, kako bi Ustavom zajamčene slobode i prava građana u svakom trenutku bili ograničeni samo u mjeri koja je nužna i koja odgovara naravi potrebe za njihovim ograničenjem.“ (P.Z. 230/2021).¹

5. Posebna sigurnosna mjera koju je Stožer civilne zaštite uveo Odlukom o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi sastoji se u obvezi svih zaposlenika ustanova socijalne skrbi, udruga, vjerskih zajednica i drugih pravnih osoba, te obrtnika i fizičkih osoba koje socijalnu skrb obavljaju kao profesionalnu djelatnost, kao i zaposlenika Centra za posebno skrbništvo (u daljnjem tekstu: obveznici testiranja) da se prilikom dolaska na posao, najmanje dva puta u sedam dana, obvezno testiraju na virus SARS-CoV-2 (točka I. Odluke). Iznimno, testiranje nije obvezno za zaposlenike koji ispunjavaju uvjet cijepljenja ili preboljenja bolesti COVID-19, osim ako imaju znakove respiratorne infekcije, druge simptome ili znakove zarazne bolesti (točka II. Odluke). Zaposlenici se mogu osloboditi obveze testiranja ako su voljni predložiti EU digitalnu COVID potvrdu ili odgovarajući drugi dokaz o cijepljenju, preboljenju ili testiranju (u daljnjem tekstu: COVID-dokaz) radi ulaska u prostore naznačene u Odluci (točka III. Odluke). Međutim, prema Odluci o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi, to predloženoje COVID-potvrde nije se smatralo samostalnom posebnom sigurnosnom mjerom nego uvjetom za izuzeće od primjene posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja, pri čemu je o slobodnoj volji obveznika testiranja ovisilo hoće li taj COVID-dokaz pribaviti i predložiti ili ne. To nikada nije bila njihova pravna obveza. Predloženoje COVID-dokaza bilo je propisano kao pravna obveza samo za pružatelje usluga i druge osobe iz točke IV. Odluke (u daljnjem tekstu: posjetitelji) ako su željeli ući u prostore u kojima se obavlja djelatnost socijalne skrbi. Ako zaposlenik (obveznik testiranja) ili posjetitelj odbije testiranje odnosno odbije predložiti COVID-dokaz, ne može boraviti u prostorijama poslodavca (točka V. Odluke).

¹ Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, s Konačnim prijedlogom zakona – P.Z. br. 230, KLASA: 022-03/21-01 /146 URBROJ: 65-21-02 od 2. prosinca 2021., koji je predsjedniku Hrvatskog sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske, aktom KLASA: 022-03/21-01/106, URBROJ: 50301-04/12-21-2 od 2. prosinca 2021., str. 3.

6. Na dan stupanja na snagu Odluke o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi prestala je važiti Odluka o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja svih zaposlenika u djelatnosti socijalne skrbi na virus SARS-CoV-2 („Narodne novine“ broj 105/21. i 108/21.).

Rješenjem broj: U-II-5417/2021 i dr. od 21. prosinca 2021. (www.usud.hr) Ustavni sud Republike Hrvatske nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja svih zaposlenika u djelatnosti socijalne skrbi na virus SARS-CoV-2 („Narodne novine“, br. 105/21. i 108/21.), ocijenivši da je njezin donositelj „utvrdio sve relevantne čimbenike te odredio mjeru koja je prikladna, nužna i razmjerna cilju koji se želi postići, tj. ne predstavlja prekomjeran teret za njezine adresate“ (točka 16.).

7. Hrvatski sabor donio je na 9. sjednici održanoj 15. prosinca 2021. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti - ZoZPZB (77 glasova „za“, 27 „protiv“). Objavljen je u „Narodnim novinama“, br. 143/21. Stupio je na snagu 25. prosinca 2021. (u daljnjem tekstu: ZID ZoZPZB-a:143/21). Tim je Zakonom izmijenjen i dopunjen ZoZPZB:79/07-134/20.

8. Člankom 2. ZID-a ZoZPZB-a:143/21 izmijenjen je članak 4. ZoZPZB-a:79/07-134/20 (u daljnjem tekstu: članak 4. ZoZPZB-a). Njime su u ZoZPZB-u prvi put uređene obveze i odgovornosti javnopravnih tijela i odgovornih osoba u javnopravnim tijelima za osiguranje provođenja mjera za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti.

9. Člankom 4. stavkom 1. ZoZPZB-a određeno je da su javnopravna tijela obvezna osigurati provođenje mjera za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti propisanih ZoZPZB-om te sredstva za njihovo provođenje, kao i stručni nadzor nad provođenjem tih mjera. Po tim se zakonskim obvezama javnopravna tijela razlikuju od ostalih pravnih i fizičkih osoba koje dođu u situaciju da budu adresati odluka nadležnog tijela kojima im se naređuje provedba odnosno osiguranje provedbe pojedine sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti (u daljnjem tekstu: poslodavci ili drugi obveznici provođenja mjera). Dakle, temeljna je zakonska razlika među njima u tome što se poslodavcima nameće pravna obveza osiguranja provedbe samo konkretnih sigurnosnih mjera kada im to izrijeком naredi nadležno tijelo posebnom odlukom, dok su javnopravna tijela u okviru svoga djelokruga i prostora po sili zakona obvezna osigurati provođenje svih odluka nadležnog tijela kojima se propisuju mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti, pa i u slučaju kada ih same te odluke na to ne bi izrijeком obvezivale. Na to ih obvezuje sam zakon.

10. Javnopravnim tijelom smatra se „zakonodavno, izvršno i sudbeno tijelo državne vlasti, tijelo državne uprave i drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravna osoba koja ima javnu ovlast i pravna osoba koje obavlja javnu službu (pružatelj javnih usluga)“ (članak 4. stavak 2. ZoZPZB-a).

Budući da Zakon o upravnim sporovima („Narodne novine“ br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS) pod „javnopravnim tijelom“ smatra „tijelo državne uprave i drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnu osobu koja ima javnu ovlast i pravnu osobu koja obavlja javnu službu (pružatelja javnih usluga)“, mora se zaključiti da se ZID ZoZPZB:143/21 u pitanju definiranja javnopravnog tijela priklonio definiciji iz članka 2.

stavka 2. ZUS-a. Usporedivo određenje javnopravnih tijela sadržava i Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“, br. 47/09. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUP).²

11. Odgovornom osobom u javnopravnom tijelu smatra se čelnik tijela državne vlasti, čelnik tijela državne uprave, čelnik drugog državnog tijela, župan, gradonačelnik i općinski načelnik i zakonski zastupnik pravne osobe, sukladno posebnim propisima (članak 4. stavak 3. ZoZPZB-a).

U P.Z.-u br. 230/2021 dano je sljedeće obrazloženje pojma „čelnik tijela državne vlasti“: „Čelnikom tijela državne vlasti u smislu ovoga zakona smatraju se osobe koje sukladno posebnim propisima upravljaju uredima, odnosno stručnim službama tijela državne vlasti i koji u upravljanju njima te u odnosu na zaposlene u njima imaju prava i ovlasti čelnika tijela državne uprave sukladno posebnim propisima kojima se uređuju ta pitanja. Isto tako, odgovornim osobama u smislu odredbi ovoga zakona smatraju se i čelnik tijela državne uprave (ministar, odnosno čelnik državne uprave organizacije), čelnik drugog državnog tijela, župan, gradonačelnik i općinski načelnik te zakonski zastupnik pravne osobe“ (str. 3. P.Z.-a br. 230/2021).

12. Člankom 3. ZID-a ZoZPZB-a:143/21 dodana je u članku 47. stavku 2. ZoZPZB-a:79/07-134/20 nova točka 8.a koja glasi: „obvezu predocjenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti radi ulaska u određene prostore,“ (u daljnjem tekstu: članak 47. stavak 2. točka 8.a ZoZPZB-a). Propisivanjem obveze predocjenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti radi ulaska u određene prostore dopunila se lista posebnih sigurnosnih mjera izrijekom propisanih u članku 47. stavku 2. ZoZPZB-a radi sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti kolere, kuge, virusnih hemoragijskih groznica, žute groznice, bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i drugih.

Prema tome, nakon stupanja na snagu ZID-a ZoZPZB-a:143/21, predocjenje EU digitalne COVID potvrde ili odgovarajućeg drugog dokaza o cijepljenju, preboljenju ili testiranju (COVID-dokaza) radi ulaska u određene prostore ozakonjeno je kao samostalna posebna sigurnosna mjera.

Prema obrazloženju sadržanom u P.Z.-u br. 230/2021, cilj posebne sigurnosne mjere obveznog predocjenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti radi ulaska u određene prostore jest „onemogućiti ulazak osoba u određene prostore ako ne predocje dokaz o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti kako bi se u što u većoj mjeri spriječilo daljnje širenje zarazne bolesti“. Sukladno tome, svrha te mjere jest zaštita određenih prostora radi otklanjanja odnosno smanjenja mogućnosti prenošenja zarazne bolesti u njima. Cilj je da ti prostori ostanu zdravi.

Radi ostvarenja svrhe i cilja propisane mjere, teret njezine provedbe nameće se svima koji se nađu u situaciji da na njih mjera mora biti primijenjena, pri čemu dispozicija (pravni imperativ) mjerodavne pravne norme preciznije utvrđuje koga pod time misli. To onda podrazumijeva i mogućnost izuzimanja od same mjere pojedinih skupina osoba pod pretpostavkama propisanim pravnom normom, ako za to postoje relevantni i dostatni razlozi.

Budući da se ovom Odlukom usklađuje sa ZID-om ZoZPZB-a:143/21 Odluka o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi, što uključuje i njezino usklađivanje sa zakonskim uređenjem nove sigurnosne mjere iz članka 47. stavka 2. točke 8.a

² Razlika je u tome što ZUP „pravne osobe koje obavljaju javnu službu“, to jest pružatelje javnih usluga, ne podvodi pod javnopravna tijela (usp. članak 1. i članak 3. stavak 3. ZUP-a).

ZoZPZB-a, pri noveliranju Odluke poštovali su se zahtjevi Ustavnog suda Republike Hrvatske, sadržani u rješenju broj: U-II-5417/2021 i dr. od 21. prosinca 2021. (www.usud.hr), „da pri propisivanju mjera za nadzor nad epidemijom/pandemijom ovlašteni donositelj propisa (u ovom slučaju Stožer) mora poštovati načelo razmjernosti, osiguravajući da je mjera prikladna za zaštitu javnog zdravlja (test prikladnosti), da se ta zaštita nije mogla jednako učinkovito postići manje restriktivnom mjerom (test nužnosti), te da je mjera razumna, uzimajući u obzir druge suprotstavljene društvene interese i stupanj ograničavanja ljudskih prava i temeljnih sloboda (razmjernost *stricto sensu*). Od donositelja mjera očekuje se da na temelju raspoloživih znanstvenih spoznaja koje su dostupne u trenutku donošenja novih mjera ili izmjene pojedinih već uvedenih mjera razumno može zaključiti da ne postoje manje restriktivne, a jednako učinkovite, mjere za zaštitu javnog zdravlja protiv bolesti COVID-19“ (točka 8.).

13. Člankom 4. ZID ZoZPZB-a:143/21 dopunjen je ZoZPZB:79/07-134/20 novim člankom 55.a (u daljnjem tekstu: članak 55.a ZoZPZB-a).

Stavak 1. članka 55.a ZoZPZB-a propisuje sljedeće: ako je uvedena sigurnosna mjera obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti radi ulaska u određene prostore, onda osobi koja odbije ispuniti propisani uvjet, to jest predočiti dokaz o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti, nije dozvoljeno ući u te prostore.

Za razliku od stavka 1. članka 55.a ZoZPZB-a koji obuhvaća sve prostore na koje se proteže sigurnosna mjera obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti radi ulaska u određene prostore, stavci 2. do 4. novog članka 55.a ZoZPZB-a uređuju način provedbe te mjere samo kada je riječ o prostorima javnopravnih tijela. Provedbu mjere dužne su osigurati odgovorne osobe u javnopravnom tijelu. Također su dužne odrediti jednu ili više osoba za neposrednu provedbu mjere. Ako osoba koja želi ući u prostor javnopravnog tijela odbije predočiti zatraženi dokaz, a ipak uđe u taj prostor, osoba određena za neposrednu provedbu mjere bez odgode prijavljuje događaj odgovornoj osobi u javnopravnom tijelu i nadležnoj sanitarnoj inspekciji Državnog inspektorata.

14. Člankom 5. ZID-a ZoZPZB-a:143/21 dopunjen je članak 69. stavak 2. ZoZPZB-a:79/07-134/20 novim točkama 9.a i 9.b (u daljnjem tekstu: članak 69. stavak 2. točke 9.a i 9.b ZoZPZB-a). U tom je zakonskom članku propisano da je sanitarni inspektor ovlašten narediti provedbu sigurnosne mjere obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti radi ulaska u određene prostore te udaljenje osoba iz prostora u koji su ušle protivno toj mjeri.

15. Člankom 7. ZID-a ZoZPZB-a:143/21 dopunjen je ZoZPZB:79/07-134/20 novim člankom 75.a (u daljnjem tekstu: članak 75.a ZoZPZB-a). Tim je zakonskim člankom propisana prekršajna odgovornost odgovorne osobe: ako je mjera obveze predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti prije ulaska u određene prostore uvedena, a odgovorna osoba ne osigura njezinu provedbu, kaznit će se novčanom kaznom u propisanom iznosu.

16. Zaključno, u slučaju epidemije u kojoj se virus prenosi zrakom (aerosolom), kao što je to slučaj s virusom SARS-CoV-2, temeljna pretpostavka za sprječavanje oboljenja jest zdrav prostor u kojemu osobe borave i rade.

Prema intenciji zakonodavca koja se prepoznaje u članku 4. u vezi s člankom 55.a stavcima 2. do 4. ZoZPZB-a, naglasak mora biti na zaštiti prostora koji su povezani s

obavljanjem državnih i samoupravnih poslova te poslova s javnim ovlastima (prostori državnih tijela i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, prostori pravnih osoba s javnim ovlastima), kao i onih koji su povezani s obavljanjem javnih službi pružatelja javnih usluga, neovisno o tome je li riječ o društvenim djelatnostima (primjerice, prostori u kojima se obavljaju poslovi zdravstva, socijalne skrbi, i dr.) ili je riječ o tzv. gospodarskim službama od općeg interesa (primjerice, prostori Hrvatske pošte ili prostori HEP-a). Ovom se Odlukom usklađuje Odluka o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi s opisanim normativnim okvirom ZID-a ZoZPZB-a:143/21.

17. Usklađenje Odluka o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi sa ZID-om ZoZPZB-a:143/21 uključuje izmjenu naziva te izmjene i dopune četiriju točaka Odluke (I., III., V. i VII.), pri čemu se izmjene odnose na:

- usklađivanje Odluke sa zakonskim određenjem javnopravnog tijela, te
- uređenje obveze predočenja COVID-dokaza radi ulaska u prostore poslodavca kao samostalne posebne sigurnosne mjere ozakonjene ZID-om ZoZPZB-a:143/21.

18. U nastavku se obrazlažu izmjene i dopune Odluka o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi, po točkama.

Točka I. ove Odluke (promjena naziva Odluke o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi)

19. Točkom I. ove Odluke usklađuje se naziv Odluke o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi sa ZID-om ZoZPZB-a:143/21, tako da se mijenja i glasi: „Odluka o uvođenju posebnih sigurnosnih mjera obveznog testiranja na virus SARS-CoV-2 i obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 u djelatnosti socijalne skrbi“. Kada se u ovom obrazloženju upućuje na pročišćeni (integralni) tekst Odluke o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi i ove Odluke, koristi se skraćena oznaka: Odluka/2022.

19. Izvorni je naziv Odluke: Odluka o uvođenju posebne sigurnosne mjere u djelatnosti socijalne skrbi. U nazivu, dakle, nije naznačeno o kojoj je posebnoj sigurnosnoj mjeri riječ. Samo se iz sadržaja Odluke raspoznaje da je njezin predmet uređenja sigurnosna mjera obveznog testiranja. Ovom Odlukom uvodi se još jedna posebna sigurnosna mjera, tako da Odluka/2022 uređuje dvije zasebne i samostalne posebne sigurnosne mjere: prethodno već uvedenu sigurnosnu mjeru obveznog testiranja, te obvezu predočenja COVID-dokaza radi ulaska u određene prostore, koja je ZID-om ZoZPZB-a:143/21 ozakonjena kao nova posebna sigurnosna mjera samostalne pravne naravi. Sukladno tome, naziv Odluke o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi potrebno je uskladiti s tom novom pravnom činjenicom, ali tako da se u samom nazivu Odluke naznače obje sigurnosne mjere koje su predmet njezina uređenja.

Točka II. ove Odluke (dopuna točke I. Odluke o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi)

20. Točkom II. ove Odluke dopunjuje se točka I. Odluke o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi novim stavkom 2., kako bi se Odluka uskladila s odredbama članka 4. stavaka 2. i 3. ZoZPZB-a, koje sadržavaju legalne definicije javnopravnog tijela i odgovorne osobe u javnopravnom tijelu u smislu ZoZPZB-a.

21. Prema članku 6. Zakona o socijalnoj skrbi („Narodne novine“, br. 157/13., 152/14., 99/15., 52/16., 16/17., 130/17., 98/19., 64/20., 133/20., 138/20.), „djelatnost socijalne skrbi obavljaju ustanove socijalne skrbi, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, udruge, vjerske zajednice, druge pravne osobe, obrtnici i druge fizičke osobe koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi, pod uvjetima i na način propisan ovim Zakonom, posebnim zakonima i provedbenim propisima“ (stavak 1.), pri čemu se djelatnost ustanova socijalne skrbi obavlja „kao javna služba ako ovim Zakonom nije drugačije određeno“ (stavak 3.).

22. Ustanove socijalne skrbi su: 1) centri za socijalnu skrb, 2) domovi socijalne skrbi, 3) centri za pružanje usluga u zajednici i 4) centri za pomoć u kući (članak 124.). Centre za socijalnu skrb osniva isključivo Republika Hrvatska rješenjem nadležnog ministarstva, a imaju status javnih ustanova i pravnih osoba s javnim ovlastima (članci 126. i 127.). Dom socijalne skrbi i centar za pružanje usluga u zajednici su javne ustanove (članak 145. i članak 164), ali nemaju javne ovlasti. Osniva ih Republika Hrvatska rješenjem nadležnog ministarstva, ali ga mogu osnovati i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te vjerske zajednice, trgovačka društva, udruge i druge domaće i strane pravne ili fizičke osobe pod uvjetima i na način propisan mjerodavnim zakonima (članak 146. i članak 164.). Konačno, centar za pomoć u kući ima status ustanove socijalne skrbi koji mogu osnovati jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, vjerske zajednice, trgovačka društva, udruge i druge domaće i strane pravne i fizičke osobe pod uvjetima i na način propisan mjerodavnim zakonima (članak 165.). Dakle, ti centri nisu javne ustanove i nemaju javne ovlasti, ali prema članku 6. stavku 3. Zakona o socijalnoj skrbi i oni obavljaju javnu službu.

23. Uz navedene ustanove socijalne skrbi, djeluje i Centar za posebno skrbnništvo osnovan rješenjem nadležnog ministra na temelju Obiteljskog zakona. Centar ima status javne ustanove, a osnivačka prava nad Centrom ima Republika Hrvatska.

24. Sukladno tome, svi nositelji djelatnosti socijalne skrbi, naznačeni u Odluci o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi, smatraju se u smislu članka 4. stavka 2. ZoZPZB-a javnopravnim tijelima jer djelatnost obavljaju kao javnu službu.

25. Ni ZUP ni ZUS, a ni ZID ZoZPZB:143/21, ne prave razliku prema tome obavljaju li pravne osobe javnu službu u kojoj pružaju javne usluge u društvenim ili gospodarskim djelatnostima, a ne prave razliku ni prema tome imaju li te pravne osobe javne ovlasti. Na primjeru ustanova socijalne skrbi, to bi značilo da javnu službu obavljaju svi pravni subjekti koji se podvode pod „ustanove socijalne skrbi“ neovisno o tome je li riječ o ustanovi socijalne skrbi, ili ustanovi socijalne skrbi s javnim ovlastima, ili javnoj ustanovi socijalne skrbi ili pak javnoj ustanovi socijalne skrbi s javnim ovlastima. Bitno je da su poslovi koje te pravne osobe obavljaju od životnog značaja za stanovnike i društvenu zajednicu i da se obavljaju kao javna služba.

26. Svaka javna služba temelji se na načelu kontinuiteta (prema kojemu takva služba mora funkcionirati neprekidno), načelu prilagodljivosti (takva se služba uvijek mora prilagođavati promjenljivim potrebama javnog prava) i načelu primata javne službe u odnosu na privatnu.³ Središnja odrednica „javne službe“, polazeći od njezine svrhe, jest zadovoljenje potreba od općeg interesa koje se provodi pružanjem javnih usluga.

³ Borković, Ivo, Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 16.

27. S obzirom na navedeno, postaje razumljivim to što je Ustav Republike Hrvatske obvezao Vladu Republike Hrvatske ne samo da „usmjerava i nadzire rad državne uprave“ nego i da „usmjerava djelovanje i razvitak javnih službi“ (članak 110. alineje 6. i 8. Ustava).

28. Vlada Republike Hrvatske dužna je osigurati da prostori javnopravnih tijela, to jest prostori u kojima se obavljaju državni i samoupravni poslovi te poslovi s javnim ovlastima, kao i prostori u kojima pružatelji javnih usluga obavljaju javnu službu, bude zdrav jer se državni i samoupravni poslovi te poslovi s javnim ovlastima obavljaju u općem interesu, radi funkcioniranja društvene zajednice i očuvanja organiziranog društva, kao što i pravne osobe koje obavljaju javnu službu moraju javne usluge pružati kontinuirano i bez prekida, u interesu pojedinaca i cijele zajednice. To je ustavna obveza Vlade.

29. Sigurnosne mjere obveznog testiranja i obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti radi ulaska u određene prostore oblik su provedbe te ustavne obveze Vlade u doba epidemije. Prethodno je već rečeno da je u slučaju epidemije u kojoj se virus prenosi zrakom (aerosolom), kao što je to slučaj s virusom SARS-CoV-2, temeljna pretpostavka za sprječavanje oboljenja zdrav prostor u kojemu osobe borave i rade.

30. Time se istodobno – u uvjetima epidemije – osigurava i održivost te neometano funkcioniranje samih upravnih sustava (primjerice, zakonodavnog, zdravstvenog, sustava socijalne skrbi, javnog prijevoza, itd.).

31. S jedne strane, tim se mjerama nastoje zaštititi osobe koje, u različitim službenim ili profesionalnim svojstvima, svakodnevno borave u prostorima javnopravnih tijela u kojima obavljaju državne ili samoupravne poslove, ili poslove s javnim ovlastima, ili pružaju javne usluge obavljajući javnu službu. Cilj je spriječiti prekid kontinuiteta u obavljanju navedenih poslova/usluga koji bi mogao nastati uslijed oboljenja tih osoba u uvjetima epidemije.

32. S druge strane, mjerom obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti radi ulaska u prostore javnopravnih tijela, kao samostalnom sigurnosnom mjerom, nastoje se zaštititi treće osobe (posjetitelji) koje moraju ući u prostore javnopravnih tijela jer im to nalaže životna potreba ili potreba za dobivanjem određene usluge ili potreba ispunjenja neke građanske obveze odnosno dužnosti ili su na to prisilno pravno obvezane, što prostore javnopravnih tijela bitno razlikuje od onih uz koje se takve potrebe odnosno obveze i dužnosti ne vezuju.

33. Radi usklađivanja s člankom 4. ZoZPZB-a u tom pitanju, točkom II. ove Odluke dopunjuje se točka I. Odluke o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi novim stavkom 2., u kojem se izrijeком utvrđuje da ustanove socijalne skrbi, udruge, vjerske zajednice, druge pravne osobe, obrtnici i fizičke osobe koje socijalnu skrb obavljaju kao profesionalnu djelatnost te Centar za posebno skrbništvo djelatnost socijalne skrbi obavljaju kao javnu službu te se u smislu ZoZPZB-a i ove Odluke smatraju javnopravnim tijelima, a njihov zakonski zastupnik odgovornom osobom u javnopravnom tijelu. Unatoč tome, za ta javnopravna tijela iznimno se zadržava dosadašnji skraćeni naziv „poslodavci“ jer najbolje izražava odnos između obveznika testiranja i samog javnopravnog tijela.

Točka III. ove Odluke (izmjena točke III. stavka 1. Odluke o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi)

34. Odredba točke III. stavka 1. Odluke o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi je glasila: „Zaposlenici iz točke I. ove Odluke dokazuju da su testirani na virus SARS-CoV-2, odnosno da su cijepljeni ili preboljeli bolest COVID-19 predočenjem EU digitalne COVID potvrde ili predočenjem odgovarajućeg drugog dokaza o cijepljenju, preboljenju odnosno testiranju.“

Ovom je Odlukom izmijenjen stavak 1. točke III. kako bi se jasno naglasilo da je sada riječ o zasebnoj i samostalnoj sigurnosnoj mjeri obveznog predočenja COVID-dokaza radi ulaska u prostore poslodavca, a ne samo o voljnoj radnji-uvjetu obveznika testiranja kojom se on iznimno oslobađa obveze testiranja. Odredba je preoblikovana na način da glasi: „Za zaposlenike iz točke I. ove Odluke uvodi se posebna sigurnosna mjera obveznog predočenja EU digitalne COVID potvrde ili drugog odgovarajućeg dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 radi ulaska u prostore poslodavca, kojim dokazuju da su testirane na virus SARS-CoV-2, odnosno da su cijepljene ili su preboljele bolest COVID-19.“

35. Međutim, unatoč tome što je obvezno predočenje COVID-dokaza radi ulaska u službene prostore poslodavca ovom Odlukom utvrđeno kao samostalna posebna sigurnosna mjera u skladu s člankom 47. stavkom 2. točkom 8.a ZoZPZB-a, opseg, sadržaj i intenzitet tereta koji zbog toga snose obveznici predočenja COVID-dokaza (to jest obveznici testiranja i posjetitelji) radi ulaska u prostore poslodavca ostali su nepromijenjeni, a za njih su ostale nepromijenjene i pravne posljedice odbijanja predočenja COVID-dokaza. Učinci i posljedice te promjene pojavljuju se isključivo u domeni samog poslodavca te utječu na obveze i odgovornosti odgovorne osobe.

Točka IV. ove Odluke (izmjena točke V. Odluke o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi)

36. U točki V. Odluke o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi bilo je propisano da zaposlenici (obveznici testiranja) iz točke I. koji odbiju testiranje te zaposlenici (obveznici testiranja) i osobe iz točke IV. (posjetitelji) koji odbiju predočiti COVID-dokaz „ne mogu boraviti u prostorijama poslodavca“.

Točkom IV. ove Odluke usklađuje se točka V. Odluke o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi s člankom 55. stavkom 1. ZoZPZB-a, tako da se propisuje kako tim adresatima „nije dozvoljeno ući u prostore poslodavca“.

37. U točku V. dodaju se i dva nova stavka 2. i 3. kojima se Odluka o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi usklađuje s člankom 75.a ZoZPZB-a.

U novom stavku 2. točke V. Odluke propisuje se da odgovorna osoba podliježe prekršajnoj odgovornosti sukladno zakonu kojim se uređuje zaštita pučanstva od zaraznih bolesti ako ne osigura provedbu posebne sigurnosne mjere obveze predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 radi ulaska u prostore poslodavca.

Novi stavak 3. točke V. Odluke uvažava zapažanje pučke pravobraniteljice Republike Hrvatske, izneseno u „Mišljenju na Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti“ od 8. prosinca 2021., o tome da u

odredbi o prekršajnoj odgovornosti odgovornih osoba „nije dovoljno jasno što znači 'neosiguravanje provedbe posebne sigurnosne mjere', odnosno što se sve točno smatra izostankom osiguranja provedbe“, a „što je važno zbog pravne sigurnosti, radi izbjegavanja različitih standarda, ali i radi prevencije bilo kakvog oblika nasilja vezano za predočenje potvrda pri ulasku u javnopravna tijela“.

Uvažavajući to zapažanje, u novom stavku 3. točke V. Odluke razrađuje se pretpostavka prekršajne odgovornosti odgovorne osobe iz članka 75.a ZoZPZB-a („ako ne osigura provedbu“) na način da se propisuje kako prekršajna odgovornost postoji onda kada odgovorna osoba izrijekom ili prešutno odbije provedbu naređene sigurnosne mjere. Pri tome, prešutno odbijanje postoji onda kada odgovorna osoba: – propusti odrediti jednu ili više osoba za neposrednu provedbu posebne sigurnosne mjere obveznog predočenja COVID-dokaza prije ulaska u službene prostore poslodavca, ili – propusti osigurati, to jest organizirati i naložiti da osoba određena za neposrednu provedbu posebne sigurnosne mjere obveznog predočenja COVID-dokaza bez odgode prijavi njoj i nadležnom tijelu ulazak u službene prostore poslodavca osobe koja je odbila predočiti dokaz, ali je suprotno zabrani u njih ušla.

Točka V. ove Odluke (izmjena točke VII. Odluke o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi)

38. U točki VII. Odluke o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi riječi: „sigurnosne mjere uvedene ovom Odlukom“ (genitiv jednine) zamijenile su se riječima: „sigurnosnih mjera uvedenih ovom Odlukom“ (genitiv množine), kako bi se odredba uskladila s činjenicom da su predmet uređenja Odluke/2022 dvije samostalne posebne sigurnosne mjere, a ne više jedna.

39. Pojedine druge razlike u formulacijama koje postoje između zakonskog teksta i odredaba Odluke o obveznom testiranju u djelatnosti socijalne skrbi koje nisu mijenjane ovom Odlukom (primjerice, redosljed riječi „cijepjenje, preboljenje odnosno testiranje“ u Odluci vs. „testiranje, cijepjenje ili preboljenje“ u ZoZPZB-u, i sl.) nisu takve da bi se moglo govoriti o njihovoj sadržajnoj neusklađenosti sa ZID-om ZoZPZB-a:143/21 zbog koje bi ih trebalo izmijeniti ovom Odlukom.

Točka VI. ove Odluke (završna odredba)

40. Ustavni sud Republike Hrvatske naveo je u odluci broj: U-I-5781/2021 i dr. od 21. prosinca 2021. (www.usud.hr) da „od donositelja mjera očekuje da mjere koje donosi (naređuje) ubuduće sadržavaju obrazloženje na temelju kojeg će adresati tih mjera, kao i javnost, biti upoznati s razlozima zbog kojih je pojedina mjera donesena ...“.

Sukladno tome, u završnoj odredbi točke V. ove Odluke određeno je da se ona zajedno s obrazloženjem objavljuje na mrežnoj stranici Ravnateljstva civilne zaštite na kojoj se objavljuju odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske za sprječavanje širenja zaraze koronavirusom, na adresi: <https://civilna-zastita.gov.hr/odluke-stozera-civilne-zastite-rh-za-sprecavanje-sirenja-zaraze-koronavirusom/2304>.

41. Poštujući zahtjeve pravne sigurnosti, nakon što se ova Odluka objavi u „Narodnim novinama“, na mrežnoj stranici Ravnateljstva civilne zaštite objavit će se i pročišćeni tekst Odluke o uvođenju posebnih sigurnosnih mjera obveznog testiranja

na virus SARS-CoV-2 i obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 u djelatnosti socijalne skrbi.

Točka VII. ove Odluke (završna odredba)

42. U točki VII. ove Odluke određeno je da se objavljuje u „Narodnim novinama“, a stupa na snagu 25. siječnja 2022.

Ova se Odluka u „Narodnim novinama“ objavljuje bez obrazloženja jer se odluke koje Stožer civilne zaštite donosi u provedbi članka 47. ZoZPZB-a smatraju „drugim propisima“ u smislu članka 125. alineje 2. Ustava, što je utvrdio Ustavni sud u točki 33.1. rješenja broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. („Narodne novine“ broj 105/20.), u točki 8. rješenja broj: U-II-5417/2021 od 21. prosinca 2021. (www.usud.hr), i dr.