

Izv. prof. dr. sc. Lana Ofak¹
Katedra za upravno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

PRAVNA PRIRODA MJERA USMJERENIH NA SUZBIJANJE PANDEMIJE COVID-A 19

UDK: 614.4 : 34
351.77 : 342.7
DOI: 10.31141/zrpf.2021.58.140.459
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: 15. 1. 2021.

U ovom radu opisuju se mjere usmjerene na suzbijanje pandemije COVID-a 19 koje se odnose na pučanstvo. Mjere su prikazane s obzirom na njihove donositelje te je provedena analiza njihove pravne prirode. Prvo se analiziraju opće mjere koje donosi ministar nadležan za zdravstvo i Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske. Posebna je pozornost posvećena uputama i preporukama Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo. Drugi dio rada odnosi se na pojedinačne mjere, pri čemu se osobito problematizira način izricanja mjera samoizolacije kada te mjere naređuju epidemiolozi ili liječnici opće prakse. Na odgovarajućim mjestima u radu poseban osvrt daje se i na Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu br. U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. kojim Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o sustavu civilne zaštite te Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. Završno se zaključuje o potrebi izmjena i dopuna Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti.

Ključne riječi: *COVID-19, sigurnosne mjere, samoizolacija, Stožer civilne zaštite, Hrvatski zavod za javno zdravstvo*

1. UVOD

Od kraja veljače 2020. godine, kada je u Hrvatskoj dijagnosticiran prvi slučaj bolesti COVID-19 (engl. *CoronaVirus Disease-19*) uzrokovane infekcijom SARS-CoV-2, mjere usmjerene na suzbijanje pandemije zauzimaju veliku pozornost stručne i opće javnosti. Svjetska zdravstvena organizacija (*World Health Organization*, dalje: WHO) proglasila je 11. ožujka 2020. bolest zarazom koronavirusa pandemijom te je pozvala Vlade država da poduzmu „hitnu i agresivnu“ akciju.² Ministar zdravstva istog je dana kada je WHO proglasio pandemiju, donio Odluku o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 u Republici Hrvatskoj. U trenutku pisanja ovog rada, pandemija je u punom zamahu, a Hrvatska se među državama članicama Europske unije nalazi na šestom mjestu po

¹ Izv. prof. dr. sc. Lana Ofak, e-mail: lana.ofak@pravo.hr

² BBC News, Coronavirus confirmed as pandemic by World Health Organization, 11. ožujka 2020., <https://www.bbc.com/news/world-51839944>.

broju umrlih na milijun stanovnika te na četvrtom mjestu kada je riječ o 14-dnevnoj kumulativnoj incidenciji zaraze na 100.000 stanovnika.³

Republika Hrvatska ubraja se među zemlje u kojima je pravnom normom unaprijed predviđeno postupanje pojedinih subjekata kada nastane iznimno stanje vezano za širenje zaraznih bolesti. Riječ je o Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (dalje: ZZP), koji je izmijenjen i dopunjen u travnju 2020.⁴ Pored toga, izmjenama i dopunama Zakona o sustavu civilne zaštite u travnju 2020.⁵ zakonodavac je ovlastio Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (tzv. Nacionalni stožer) da poduzima mjere ograničavanja temeljnih prava i sloboda građana u svrhu zaštite života i zdravlja od zarazne bolesti COVID-19.

Državna i druga javnopravna tijela i u doba iznimnog stanja moraju postupati prema unaprijed utvrđenim pravilima, a – iako im se priznaju šire ovlasti koje su određene pravnim normama – tijela te svoje ovlasti moraju izvršavati u skladu sa zakonom i Ustavom Republike Hrvatske.⁶ To proizlazi iz načela zakonitosti uprave, koje je sadržano u Ustavu. Načelo ustavnosti i zakonitosti prije svega je iskazano u općoj odredbi sukladno kojoj je svatko dužan držati se Ustava i prava i poštovati pravni poredak Republike Hrvatske (čl. 5. st. 2. Ustava), a kako Borković navodi, namjera ustavotvorca bila je time istaknuti ustavnu dužnost svih subjekata u društvu, pa tako i tijela državne vlasti, da svoja postupanja prilagode odredbama Ustava i zakona.⁷

U pogledu načela zakonitosti uprave Ustav sadrži nekoliko važnih odredaba koje se odnose na sva postupanja javnopravnih tijela kada ona djeluju s pozicije vlasti (*iure imperii*), a osobito kada svojim propisima (općim aktima) uređuju određene odnose te rješavaju u pojedinačnim stvarima o pravima, obvezama i pravnim interesima subjekata. Tako Ustav propisuje da u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom (čl. 5. st. 1.). U pogledu pojedinačnih akata Ustav sadrži odredbu prema kojoj pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu te se zajamčuje sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti (čl. 19.). Također Ustav jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom, ali to pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom pod uvjetom da je osigurana druga pravna zaštita (čl. 18.).

Da je riječ o prvorazrednoj temi koja je zaokupila pozornost stručne i opće javnosti, ukazuju i ustavnosudski predmeti vezani za koronavirus koji su u Ustavnom

³ European Centre for Disease Prevention and Control, 19. studenoga 2020., <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>.

⁴ Narodne novine br. 79/2007, 113/2008, 43/2009, 130/2017, 114/2018, 47/2020. O pojedinim izmjenama i dopunama ZZP-a, v. Munić, Vajda, Maja; Ofak, Lana, *Kažnjavanje za kršenje mjera usmjerenih na suzbijanje pandemije COVID-19*, IUS-INFO (www.iusinfo.hr).

⁵ Narodne novine br. 31/2020.

⁶ Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.

⁷ Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 72.

sudu Republike Hrvatske bili zaprimljeni tijekom 2020. godine.⁸ Ustavni sud je u tim predmetima, između ostalog, ispitivao jesu li određene mjere koje su usmjerene na suzbijanje pandemije COVID-a 19 u skladu s Ustavom Republike Hrvatske. Naime, bilo kakva ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda moraju biti propisana i poduzeta prema onim uvjetima koje predviđaju Ustav i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija).⁹ Republika Hrvatska nije proglasila izvanredno stanje niti je obavijestila Vijeće Europe da je notificirala derogaciju Konvencije. Ustavni je sud istaknuo „da je i u takvim okolnostima s aspekta Ustava i Konvencije dopušteno pojedina prava ili slobode ograničavati samo ako je to prijeko potrebno, pri čemu intenzitet ograničenja ni u kojem slučaju ne smije dovesti u pitanje (ugroziti) samu bit određenog prava. Uz to, ograničenja moraju biti zasnovana na valjanoj pravnoj osnovi, moraju imati legitiman cilj od javnog interesa i poštivati zahtjeve načela razmjernosti, tako da njihov opseg i trajanje budu razmjerni naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“¹⁰

Mjere kojima je cilj zaštititi pučanstvo od zarazne bolesti prouzročene koronavirusom donose se u različitim oblicima i s različitim nazivima, a nesporno je riječ o mjerama kojima se mogu ograničavati ljudska prava i temeljne slobode. Stoga je pitanje njihove pravne prirode od izrazite važnosti.

Je li riječ o pravnoj normi kojom se na opći način propisuje neko pravilo ponašanja? Je li ta norma obvezujuća? Za koga? Povlači li nepoštovanje mjere sankcije, a ako povlači – kakve sankcije? Ili se radi samo o preporuci? Ako je riječ o obvezujućoj pravnoj normi, je li je donijelo zakonom ovlašteno tijelo na propisan način? Donositelj općenormativnog akta mora raspolagati ovlašću za pravno normiranje izraženoj u zakonu te akt mora donijeti prema propisanoj proceduri i u propisanom obliku. Jednako vrijedi i za donošenje pojedinačnih akata te se i kod njih postavlja pitanje imaju li pravni učinak ili ne odnosno jesu li obvezujući ili ne.

Zatim, imaju li adresati pravo sudjelovanja u donošenju mjera, a ako imaju – kako će sudjelovati? Na koji se način akt objavljuje odnosno priopćava onima na koje se odnosi? Smije li imati retroaktivno djelovanje? U kojem obliku se akt donosi – smije li imati usmeni oblik? Ako može imati usmeni oblik, ima li osoba na koju se taj akt odnosi pravo primiti ga i u pisanom obliku? Mora li službena osoba o tom pravu poučiti adresata?

I na kraju, ali s aspekta adresata najbitnije pitanje – je li moguće i na koji način pokretanje postupka kontrole nad tim aktima? U kojem roku, na koji način i kome se obratiti? I treba li se dati uputa o pravnom lijeku prilikom priopćavanja tih akata?

⁸ V. tabelarni prikaz zaprimljenih ustavnosudskih predmeta od 30. ožujka do 1. rujna 2020. u izdvojenom podupirućem mišljenju suca Ustavnog suda Rajka Mlinarića u odnosu na rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetima broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2019., str. 80-83.

⁹ Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 18/1997, 6/1999 – pročišćeni tekst, 8/1999 – ispravak, 14/2002, 1/2006.

¹⁰ Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., točka 23.

To su važna pitanja na koja odgovor ovisi o tome u kakvom se obliku neka mjera donosi. Mjere usmjerene na suzbijanje pandemije donose se uvijek u obliku nekog akta i potrebno je sagledati o kakvom je aktu riječ:

- je li on propis čija je kontrola ustavnosti i zakonitosti u nadležnosti Ustavnog suda ili je to opći akt čija je ocjena zakonitosti u nadležnosti Visokog upravnog suda
- ako je pojedinačni akt, je li on upravni akt, jer ako je upravni akt onda se prilikom njegova donošenja mora poštovati procedura propisana Zakonom o općem upravnom postupku (dalje: ZUP).¹¹

U ovom radu, zbog opširnosti teme, posebna pozornost posvetit će se mjerama koje se odnose na pučanstvo o kojima se najviše diskutira u stručnoj i općoj javnosti. One su, zbog preglednijeg prikaza, podijeljene u dvije skupine – (1) opće mjere te (2) pojedinačne mjere usmjerene na suzbijanje pandemije COVID-a 19. Unutar svake skupine mjere su prikazane s obzirom na njihove donositelje te je provedena analiza njihove pravne prirode.

2. OPĆE MJERE USMJERENE NA SUZBIJANJE PANDEMIJE COVID-A 19

2.1. Mjere ministra zdravstva

Mjere koje ministar nadležan za zdravstvo može narediti za zaštitu pučanstva radi sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti nazivaju se posebne sigurnosne mjere (čl. 47. ZZP-a). Ovlast za njihovo izricanje pripadala je ministru zdravstva i prije izmjena ZZP-a u travnju 2020. (dalje: ZID ZZP/2020).¹² Mjere koje je ministar mogao narediti do tih izmjena uključivale su:

1. provođenje obvezne protuepidemijske dezinfekcije, dezinskcije i deratizacije,
2. osnivanje karantene,
3. zabranu putovanja u državu u kojoj postoji epidemija bolesti (iz stavka 1. članka 47.),
4. zabranu kretanja osoba, odnosno ograničenje kretanja u zaraženim ili neposredno ugroženim područjima,
5. ograničenje ili zabranu prometa pojedinih vrsta robe i proizvoda,
6. obvezno sudjelovanje zdravstvenih ustanova i drugih pravnih osoba, privatnih zdravstvenih radnika i fizičkih osoba u suzbijanju bolesti,
7. zabranu uporabe objekata, opreme i prijevoznih sredstava,
8. druge potrebne mjere.

¹¹ Narodne novine br. 47/2009.

¹² Narodne novine br. 47/2020.

Radi zaštite pučanstva Republike Hrvatske od unošenja zaraznih bolesti, ministar je još mogao predložiti i zabranu ulaska u Republiku Hrvatsku osobama koje dolaze iz područja na kojima postoji epidemija zaraznih bolesti, a nemaju valjanu potvrdu o cijepljenju ili kada to zahtijeva javnozdravstveni interes.

ZID ZZP/2020 zadržao je sve navedene mjere te je dodao još jednu – izolaciju osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru (samoizolacija). Naime, do stupanja na snagu izmjena i dopuna, s obzirom na to da samoizolacija nije bila eksplicitno regulirana, izvodila se iz generalne klauzule i ovlasti Ministra da naredi „druge potrebne mjere“. U specifičnom kontekstu bolesti COVID-19 baš se ova mjera epidemiološki pokazala nužnom jer je broj oboljelih iznimno velik i nemoguće je bolnički smjestiti sve oboljele.¹³ Stoga je ta mjera izrijeком uključena u posebne sigurnosne mjere, a dodatno je uvedeno da se sigurnosne mjere koje naređuje ministar objavljuju u Narodnim novinama. Do ZID ZZP/2020 takva odredba nije bila propisana te su se odluke kojima je naređivao sigurnosne mjere objavljivale na internetskim stranicama.

Kao primjere ovih sigurnosnih mjera može se navesti Odluka Ministra zdravstva o osnivanju karantene od 21. veljače 2020., donesenu na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo. Njome se osniva karantena kao posebna sigurnosna mjera za zaštitu pučanstva od COVID-a 19 i to za osobe za koje se utvrdi ili posumnja da su bile u neposrednom dodiru s oboljelim osobama ili s osobama za koje postoji sumnja da su oboljele od COVID-a 19 prilikom boravka na brodovima za koje se zna ili sumnja da na njima ima ili je bilo zaraženih osoba virusom SARS-CoV-2 (točka I. Odluke). Odlukom od 24. veljače 2020. o izmjeni ove Odluke dodano je da se karantena osniva i za one osobe koje su bile u bliskom kontaktu s potvrđenim slučajem bolesti COVID-19, ako nije moguće organizirati samoizolaciju u kući. I naposljetku, Odlukom od 10. ožujka 2020. o izmjenama Odluke o osnivanju karantene dodano je i da se karantena osniva i za sve strane državljane koji ulaze u Republiku Hrvatski iz, u toj odluci, navedenih država odnosno područja odnosno gradova. Sve navedene odluke stupile su na snagu danom donošenja.

Dana 14. ožujka 2020. Ministar zdravstva, na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, donio je Odluku o posebnoj sigurnosnoj mjeri izolacije u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru. Tom je Odlukom svim osobama koje ulaze u Republiku Hrvatsku iz država navedenih u odluci naređeno pridržavanje samoizolacije u trajanju od 14 dana od dana ulaska u Republiku Hrvatsku.¹⁴ Ta je Odluka bila nekoliko puta izmijenjena i dopunjena (16. ožujka, 19. ožujka, 20. ožujka, 21. ožujka, 7. travnja, 17. travnja, 18. svibnja te 27. svibnja). Nakon stupanja na snagu ZID ZZP-a/2020 odluke se objavljuju u Narodnim novinama. Posljednjom Odlukom od 27. svibnja 2020.¹⁵ propisano je da se, radi zaštite pučanstva od bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, svim osobama za koje se temeljem

¹³ Munivrana Vajda, Maja; Ofak, Lana, *Kažnjavanje za kršenje mjera usmjerenih na suzbijanje pandemije COVID-19*, IUS-INFO (www.iusinfo.hr).

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Narodne novine br. 65/2020.

epidemiološkog izvida i/ili ankete procijeni da su bile u kontaktu s potvrđenim slučajem bolesti COVID-19, naređuje pridržavanje posebne sigurnosne mjere izolacije osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru (samoizolacija) u kojem za izolaciju postoje odgovarajući uvjeti, u najduljem trajanju od 14 dana.

Kakva je pravna priroda ovih odluka ministra zdravstva? Smatram da se odluke ministra zdravstva ne mogu smatrati pojedinačnim aktima jer nisu donesene u nekom konkretnom predmetu (ne rješavaju neki individualan slučaj) i nisu upućene nekom konkretnom pojedincu ili konkretnim pojedincima. Tek će se u nekom konkretnom, individualnom slučaju utvrditi ispunjava li neki konkretan pojedinac uvjete, koji su sadržani u odlukama, da bi se na njega primijenila sigurnosna mjera koja je tim odlukama određena. To je vidljivo i iz samog izričaja odluke u pogledu naređivanja samoizolacije (v. Odluku od 27. svibnja 2020.). Naime, da bi se samoizolacija mogla nekome narediti potrebno je provesti epidemiološki izvid i/ili anketu na temelju kojih će se procijeniti da je osoba bila u kontaktu s potvrđenim slučajem bolesti COVID-19. Dakle, potrebno je podvesti neku životnu situaciju (određeno činjenično stanje) pod ovu odluku ministra zdravstva (kao opću pravnu normu) da bi se nekoj osobi mogla odrediti samoizolacija. Stoga smatram da se ove odluke ministra trebaju smatrati općim aktima odnosno, preciznije, privremenim interventnim mjerama čije donošenje uređuje Zakon o sustavu državne uprave.¹⁶ Da je riječ o interventnim mjerama, potvrdio je Ustavni sud u pogledu mjera koje, temeljem istog članka 47. ZZP-a, može donositi Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske nakon stupanja na snagu ZID ZZP-a/2020 (v. poglavlje 2.2. ovog rada).¹⁷

Ustavni sud također je utvrdio, osobito imajući u vidu i činjenicu da se pojedinim odlukama/mjerama nesporno ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode (koje u pojedinim slučajevima mogu ugroziti samu bit prava), da te mjere spadaju pod „druge propise“ u smislu članka 125. alineje 2. Ustava čiju je suglasnost s Ustavom i zakonom ovlašten ocjenjivati.¹⁸

S obzirom na ova utvrđenja Ustavnog suda, mišljenja sam da su odluke ministra zdravstva donesene prije travanjских izmjena i dopuna ZZP-a, s obzirom na to da potpadaju pod Zakon o sustavu državne uprave, trebale biti objavljene i u Narodnim novinama, a ne samo putem drugih dostupnih sredstava javnog priopćavanja.

¹⁶ Članak 39. Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine br. 66/2019) propisuje da se u iznimnim slučajevima propisanim zakonom, naredbom može privremeno narediti ili zabraniti određeno postupanje te utvrditi obvezna primjena drugih privremenih interventnih mjera koje su nužne radi trenutačne zaštite pravnog poretka te zaštite života, sigurnosti, zdravlja stanovništva ili imovine veće vrijednosti u određenom upravnom području. Uvjeti za donošenje, trajanje i opseg privremenih interventnih mjera propisuju se zakonom. Naredbe stupaju na snagu najranije danom donošenja te se uz odgovarajuće obrazloženje objavljuju u Narodnim novinama i putem drugih dostupnih sredstava javnog priopćavanja. Dodatno se u članku 40. propisuje da naredbe donose čelnici tijela državne uprave kada su na to izrijekom zakonom ovlašteni, u granicama dane vlasti, a ako se privremene interventne mjere odnose na dio upravnog područja u djelokrugu drugog tijela državne uprave, naredba se donosi uz prethodnu suglasnost čelnika toga tijela.

¹⁷ Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020 i dr., točka 33.

¹⁸ Ibid., točka 33.1.

2.2. Mjere stožera civilne zaštite

Sukladno Zakonu o sustavu civilne zaštite (dalje: ZSCZ),¹⁹ stožer civilne zaštite osniva se na državnoj razini, razini područne (regionalne) i razini lokalne samouprave kao stručno, operativno i koordinativno tijelo za provođenje mjera i aktivnosti civilne zaštite u velikim nesrećama i katastrofama (čl. 21. st. 1. i 2.). Stožer obavlja zadaće koje se odnose na prikupljanje i obradu informacija ranog upozoravanja o mogućnosti nastanka velike nesreće i katastrofe, razvija plan djelovanja sustava civilne zaštite na svom području, upravlja reagiranjem sustava civilne zaštite, obavlja poslove informiranja javnosti i predlaže donošenje odluke o prestanku provođenja mjera i aktivnosti u sustavu civilne zaštite (čl. 21. st. 3.).

Ministar unutarnjih poslova donosi pravilnik o sastavu stožera, načinu rada te uvjetima za imenovanje načelnika, zamjenika načelnika i članova stožera civilne zaštite (čl. 21. st. 4.).²⁰ Predstavnik u Nacionalni stožer civilne zaštite predlažu članci tijela iz kojih dolaze, a Vlada RH donosi rješenje o njihovom imenovanju koje se objavljuje u Narodnim novinama. Načelnik Nacionalnog stožera jest ministar unutarnjih poslova, koji rukovodi njegovim radom.

Stožer civilne zaštite županije odnosno Grada Zagreba osniva odlukom župan odnosno gradonačelnik Grada Zagreba te ujedno imenuje načelnika, zamjenika načelnika i članove stožera.²¹ Za pojedine oblike mjesne samouprave na svojim područjima veliki gradovi mogu imenovati stožer civilne zaštite. Stožer civilne zaštite jedinice lokalne samouprave osniva odlukom općinski načelnik i gradonačelnik te

¹⁹ Narodne novine br. 82/2015, 118/2018, 31/2020.

²⁰ Pravilnik o sastavu stožera, načinu rada te uvjetima za imenovanje načelnika, zamjenika načelnika i članova stožera civilne zaštite (Narodne novine br. 126/2019, 17/2020, dalje: Pravilnik). Sukladno tom Pravilniku, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (tzv. Nacionalni stožer) čine imenovani predstavnici ministarstava nadležnih za unutarnje poslove, za obranu, za financije, za zdravstvo, za poljoprivredu, za zaštitu okoliša, za graditeljstvo, za gospodarstvo, za more, promet i infrastrukturu, za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, za vanjske i europske poslove, za turizam, za kulturu te za znanost i obrazovanje. Nadalje, u Nacionalnom su stožeru i predstavnici Državnog hidrometeorološkog zavoda, Seizmološke službe, Hrvatskih voda, Hrvatskog crvenog križa, Hrvatske gorske službe spašavanja, Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo i Hrvatskog zavoda za hitnu medicinu te po službenoj dužnosti ravnatelj ustrojstvene jedinice MUP-a nadležne za civilnu zaštitu, koordinator za poslove civilne zaštite i načelnik operativnog centra civilne zaštite.

²¹ Stožer civilne zaštite županije odnosno Grada Zagreba u pravilu broji do 15 članova te se u pravilu sastoji od: načelnika i zamjenika načelnika, predstavnika po dužnosti (rukovodeći službenik upravnog tijela za poslove civilne zaštite i rukovodeći službenik područnog ureda tijela državne uprave nadležnog za poslove civilne zaštite), pročelnika upravnih odjela (za komunalne poslove i zaštitu okoliša, društvene djelatnosti, graditeljstvo i prostorno uređenje, gospodarstvo i drugih), ravnatelja ustanove za hitnu medicinu županije, ravnatelja bolnica, ravnatelja doma zdravlja županije, županijskog vatrogasnog zapovjednika, načelnika policijske uprave, ravnatelja društva Crvenog križa županije, pročelnika stanice Hrvatske gorske službe spašavanja, jednog zapovjednika specijalističkih postrojbi civilne zaštite i opunomoćenih predstavnika pravnih osoba od interesa za sustav civilne zaštite (čl. 4. Pravilnika).

imenuje načelnika, zamjenika načelnika i članove stožera.²² Odluke o osnivanju stožera objavljuju se u službenom glasilu jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave. Radom stožera civilne zaštite jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave rukovode načelnici tih stožera, a kada se proglašava velika nesreća rukovođenje preuzima izvršno tijelo jedinica (v. čl. 23. st. 2. i čl. 24. st. 2. ZSCZ-a).

Sukladno ZSCZ-u, ministar unutarnjih poslova bio je dužan donijeti Poslovnik kojim bi uredio način rada Nacionalnog stožera (v. čl. 21. st. 5. ZSCZ-a). Točnije, Poslovnik je trebao donijeti još čelnik Državne uprave za zaštitu i spašavanje²³ u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu ZSCZ-a, odnosno najkasnije do 1. lipnja 2016. Međutim, Poslovnik do danas nije donesen niti je Ustavni sud (do trenutka pisanja ovog rada) primijenio odredbu čl. 125.a Ustava (čl. 130. prema pročišćenom tekstu)²⁴ sukladno kojoj ako utvrdi da nadležno tijelo nije donijelo propis za izvršenje odredaba Ustava, zakona i drugih propisa, a bilo je dužno takav propis donijeti, o tome obavještava Vladu.

U ožujku 2020. ZSCZ je dopunjen člankom 22.a kojim je propisano da je u slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, Nacionalni stožer ovlašten donositi odluke i upute koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Kao što je već bilo spomenuto, u travnju 2020. izmijenjen je i dopunjen ZZP, a tim je izmjenama i dopunama dopunjen članak 47. ZZP-a tako što je, između ostalog, dodana odredba da sigurnosne mjere – koje je inače ovlašten narediti ministar zdravstva – može narediti i Nacionalni stožer u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo. Nacionalni stožer ovlašten je te sigurnosne mjere donositi kada je na temelju ZZP-a proglašena epidemija zarazne bolesti ili opasnosti od epidemije zarazne bolesti u odnosu na koju je i WHO proglasila pandemiju odnosno epidemiju ili opasnost od nje. Također je propisano da Nacionalni stožer te odluke/mjere donosi pod neposrednim nadzorom Vlade.

Stožer je od stupanja na snagu dopuna ZSCZ-a (19. ožujka 2020.) na temelju članka 22.a ZSCZ-a, a nakon stupanja na snagu izmjena i dopuna ZZP-a (18. travnja 2020.) i na temelju članka 47. ZZP-a, donio brojne odluke o sigurnosnim mjerama (zabrana prelaska državne granice, zabrana rada određenim djelatnostima, zabrana

²² Članovi stožera civilne zaštite jedinice lokalne samouprave po dužnosti su rukovodeća osoba policijske postaje, predstavnik područnog ureda tijela državne uprave nadležnog za poslove civilne zaštite, vatrogasni zapovjednik, predstavnik Crvenog križa i čelna osoba zdravstvene ustanove. Operativne snage sustava civilne zaštite iz čijih se redova mogu imenovati članovi stožera civilne zaštite jesu: vatrogastvo, društva Crvenog križa, stanice Hrvatske gorske službe spašavanja, druge udruge građana te pravne osobe od značaja za sustav civilne zaštite na razini jedinica lokalne samouprave i predstavnik postrojbi civilne zaštite, a članovima stožera mogu se imenovati i pročelnici upravnih tijela jedinica lokalne samouprave. Stožer u pravilu broji 12 članova (čl. 5. Pravilnika).

²³ Državna uprava za zaštitu i spašavanje prestala je postojati 1. siječnja 2019. godine kada je pripojena Ministarstvu unutarnjih poslova, osim u dijelu vatrogastva.

²⁴ Narodne novine 85/2010.

napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravišta, zabrana prelaska graničnih prijelaza, obvezno korištenje maski za lice ili medicinskih maski i sl.). Sukladno čl. 47. st. 7. ZZP-a, sigurnosne mjere objavljuju se u Narodnim novinama. Neke odluke Nacionalni stožer donosi za područje čitave države, a neke donosi za područje pojedine županije na prijedlog županijskih stožera civilne zaštite. Osim toga, pojedine mjere mogu se donositi samo za područje određenog grada ili općine na prijedlog stožera jedinica područne (regionalne) samouprave (i, ne nužno, lokalne samouprave).

Vezano za pitanje pravne naravi mjera koje donosi Nacionalni stožer vrijedi jednaki zaključak kao i za sigurnosne mjere koje donosi ministar zdravstva (v. *supra*). Bitno je i napomenuti da je Ustavni sud utvrdio da su sigurnosne mjere propisane člankom 47. ZZP-a opće/generalne naravi.²⁵ Također je naveo da su odluke Nacionalnog stožera podložne ustavnosudskoj kontroli, s obzirom na to da u predmetima apstraktne ustavnosudske kontrole o ustavnosti i zakonitosti pojedinih mjera odlučuje Ustavni sud.²⁶

Postavlja se pitanje zašto za ocjenu zakonitosti odluka Stožera nije nadležan Visoki upravni sud. Sukladno članku 3. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima (dalje: ZUS),²⁷ predmet je pravnog spora i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu (dalje: opći akti). Visoki upravni sud odlučuje o zakonitosti općih akata (čl. 12. st. 3. t. 2. ZUS-a). Nacionalni stožer nije pravna osoba s javnim ovlastima niti je pravna osoba koja obavlja službu, a nije ni tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Nacionalni je stožer posebno tijelo koje ima javne ovlasti, a osnovano je ZSCZ-om bez pravne osobnosti te stoga ne potpada pod one donositelje čije je opće akte ovlašten kontrolirati Visoki upravni sud.

Kao što je to već spomenuto *supra* (poglavlje 2.1.), Ustavni je sud utvrdio da odluke/sigurnosne mjere smatra drugim propisima u smislu članka 125. alineje 2. Ustava čiju je ustavnost i zakonitost nadležan ocjenjivati.²⁸

2.3. Mjere Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo

Hrvatski zavod za javno zdravstvo (dalje: HZJZ) jest zdravstvena ustanova za obavljanje djelatnosti epidemiologije zaraznih bolesti te kroničnih nezaznih bolesti, javnog zdravstva, promicanja zdravlja, zdravstvene ekologije, mikrobiologije, školske i adolescentne medicine, mentalnog zdravlja i prevencije ovisnosti, za obavljanje djelatnosti medicine rada, praćenje stanja i unapređenje zaštite zdravlja i sigurnosti na radu, kao i stručne i znanstvene djelatnosti na području toksikologije

²⁵ Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020 i dr., točka 29.1.

²⁶ Ibid., točka 31.

²⁷ Narodne novine br. 20/2010., 143/2012., 152/2014., 94/2016. – Odluka Ustavnog suda RH, 29/2017.

²⁸ Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020 i dr., točka 33.1.

i antidopinga (čl. 131. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (dalje: ZZZ)).²⁹ HZJZ jest javna ustanova, pravna osoba s javnim ovlastima, upisana u sudski registar u Trgovačkom sudu u Zagrebu, a osnivač joj je Republika Hrvatska. Osim HZJZ-a, postoje i zavodi za javno zdravstvo koje osniva jedinica područne (regionalne) samouprave odnosno Grad Zagreb (čl. 70. st. 4. ZZZ-a). To su zdravstvene ustanove za obavljanje stručnih i znanstvenih djelatnosti iz okvira prava i dužnosti jedinica područne (regionalne) samouprave odnosno Grada Zagreba na području javnozdravstvene djelatnosti (čl. 128. st. 5. ZZZ-a).

HZJZ donosi razne upute i preporuke koje objavljuje na svojoj internetskoj stranici.³⁰ Tako je, primjerice, donio upute za vrtiće, osnovne i srednje škole u novoj školskoj godini, zatim preporuke za sprečavanje zaraze koronavirusom tijekom obreda u crkvama i molitvenim prostorima vezano uz vjerska okupljanja te upute za sprečavanje i suzbijanje epidemije za pružatelje socijalnih usluga u sustavu socijalne skrbi. Zanimljivo je sagledati njihovu pravnu narav. Temelj za njihovo donošenje ne pronalazi se lako u odredbama mjerodavnih zakona, ali moguće je ekstenzivno tumačenje pojedinih odredaba zakona.³¹ Moguće je i tumačenje da ovlast za donošenje uputa i preporuka proizlazi iz onih djelatnosti koje su ZZZ-om stavljene u djelokrug poslova HZJZ-a (primjerice, da prati i analizira epidemiološko stanje, predlaže, organizira i provodi preventivne i protuepidemijske mjere te da provodi kontinuirano epidemiološko praćenje, sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, uključujući koordiniranje i provođenje sustava javnozdravstvene pripravnosti).

Ni ZPP ni ZSCZ ni ZZZ ne daju ovlast HZJZ-u da donosi mjere opće/generalne naravi koje bi imale učinak kao opće pravne norme. Stoga se temeljem uputa i preporuka HZJZ-a ne mogu donositi pojedinačni akti s neposrednim pravnim učinkom prema pojedinim subjektima.

Međutim, upute i preporuke HZJZ-a ipak postaju općom pravnom normom kada se na njih u svojim odlukama o sigurnosnim mjerama pozove Nacionalni stožer. Tako je, primjerice, u Odluci o načinu korištenja dječjih igrališta i otvorenih sportskih igrališta te načinu bavljenja rekreativnim sportom na otvorenom za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19³² propisano da je korištenje igrališta te bavljenje rekreativnim sportom na otvorenom dopušteno uz pridržavanje općih protuepidemijskih mjera te posebnih preporuka i uputa Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo. Kao drugi primjer može se navesti Odluka o nužnoj mjeri pojačane kontrole provođenja Upute za sprečavanje i suzbijanje epidemije COVID-a 19

²⁹ Narodne novine br. 100/2018, 125/2019.

³⁰ Koronavirus – najnovije preporuke, <https://www.hzjz.hr/sluzba-epidemiologija-zarazne-bolesti/koronavirus-najnovije-preporuke/>.

³¹ Sukladno članku 46. stavku 1. ZPP-a, zavodi za javno zdravstvo obvezni su informirati zdravstvene radnike i pučanstvo o razlozima i načinu provedbe posebnih mjera za suzbijanje i sprečavanje zaraznih bolesti u posebnim slučajevima kada je nužna suradnja zdravstvenih radnika i pučanstva u provedbi posebnih mjera za suzbijanje i sprečavanje zaraznih bolesti. Dodatno, člankom 27. ZSCZ-a propisano je da stožeri civilne zaštite mogu od znanstvenih i drugih institucija, zavoda, javnih poduzeća i ustanova tražiti pružanje stručne pomoći i savjeta, radi poduzimanja učinkovitih operativnih mjera za zaštitu pripadnika operativnih snaga sustava civilne zaštite, građana, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša.

³² Narodne novine br. 54/2020.

za pružatelje socijalnih usluga u sustavu socijalne skrbi.³³ Njome je Nacionalni stožer naložio županijskim stožerima civilne zaštite da, radi kontrole provedbe navedene Upute objavljene na mrežnim stranicama HZJZ-a, formiraju timove na svom području. Time je, prešutnim putem, Uputa postala pravnoobvezujuća jer ju je svojom odlukom „osnažio“ Nacionalni stožer naredivši pojačanu kontrolu njezine provedbe.

Mišljenja sam da nije sporno da upute i preporuke mogu biti „pretočene“ u sadržaj sigurnosnih mjera jer, prema čl. 47. st. 4. ZZP-a, odluku o sigurnosnim mjerama Nacionalni stožer donosi u suradnji s Ministarstvom zdravstva i HZJZ-om. Međutim, postavlja se pitanje je li i do donošenja odluke Nacionalnog stožera postojala kontrola primjene Upute. Sukladno čl. 22.a ZSCZ-a, Nacionalni stožer je, osim odluka, ovlašten donositi i upute koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Međutim, uputa o kojoj je ovdje riječ nije uputa Nacionalnog stožera, nego uputa HZJZ-a. Ako je ipak postojala kontrola provedbe Upute, zašto ona nije bila donesena u formi sigurnosnih mjera sukladno čl. 47. ZZP-a? Upravo ovakvo „lutanje“ između preporuka i uputa te izdavanja sigurnosnih mjera, s druge strane, građanima otežava razumijevanje kakvo ponašanje jest zaista pravno obvezujuće, a što je samo uputa/preporuka. Dodatno postaje vrlo problematično pitanje posljedica koje će nastupiti ako se neka osoba ne ponaša sukladno uputi/preporuci koju jest ili nije „sankcionirao“ (osnažio/potvrdio) Nacionalni stožer svojom odlukom o sigurnosnoj mjeri.

Podsjećamo da je Ustavni sud u svojoj odluci U-IIIB/2113/2007 od 10. lipnja 2009. istaknuo sljedeće: „Najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske su vladavina prava i poštivanje prava čovjeka. One su temelj za tumačenje Ustava. Obveza poštivanja navedenih ustavnih vrednota nužno dovodi i do obveze tumačenja mjerodavnih zakona i drugih propisa u skladu s dva važna načela koja su imanentna navedenim ustavnim vrednotama. To su načelo pravne sigurnosti (izvjesnosti) i s njim povezano načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka u postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravima i obvezama.“

Ustavni je sud u odluci i rješenju, broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. (Narodne novine broj 31/00.) ukazao na okvirni sadržaj ta dva načela ističući da „u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Sud također napominje da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje“ (točka 11.1.).³⁴

Zaključno, smatram da, kako je aktivnost HZJZ-a u pogledu izdavanja uputa i preporuka vrlo intenzivna, ta bi se njegova djelatnost morala izrijeckom zakonski urediti.

³³ Narodne novine br. 99/2020. Uputu za sprečavanje i suzbijanje epidemije COVID-a 19 za pružatelje socijalnih usluga u sustavu socijalne skrbi donio je HZJZ u suradnji s Nastavnim zavodom za javno zdravstvo Dr. Andrija Štampar te Ministarstvom rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike.

³⁴ Odluka Ustavnog suda U-IIIB/2113/2007 od 10. lipnja 2009., točka 6.

3. POJEDINAČNE MJERE

Pojedinačne mjere donose se u konkretnim slučajevima i upućene su nekom konkretnom pojedincu ili konkretnim pojedincima. S obzirom na to da se kao sporno pojavilo pitanje načina priopćavanja tih mjera, kao i pitanje osiguravanja sudske kontrole njihova izricanja, ovo će se poglavlje posebno baviti mjerama izolacije odnosno samoizolacije koja se primjenjuje prema zdravim osobama.

No, najprije, par riječi o samom nazivu mjera. Mjera izolacije odnosno samoizolacije nije pobliže definirana ZZP-om već je razlika između njih pojašnjena na internetskim stranicama HZJZ-a.³⁵ Smatram da bi mjere, s obzirom na to da se njima ograničava temeljno ljudsko pravo na slobodu kretanja, trebale biti definirane samim zakonom.³⁶ Zanimljivo je kako je Ustavni sud odbacio prigovor neodređenosti mjere samoizolacije s obrazloženjem da su „uvjeti i kontakti s članovima obitelji i drugim osobama objašnjeni u preporukama Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo koje su dostupne na njihovim internetskim stranicama, a objavljene su i u tiskanim i u elektroničkim medijima. Uz navedeno, sve potrebne informacije mogli su dobiti od nadležnog epidemiologa ili liječnika opće prakse.“ Time je Ustavni sud dopustio da neodređene zakonske norme svojim preporukama „pojašnjava“ tijelo bez jasne zakonske ovlasti za donošenje takvih preporuka. Te preporuke faktički su nadopunile zakonsku normu jer ih svi mi citiramo kada govorimo o mjerama izolacije i samoizolacije, jednako kao što bismo citirali zakonske norme da su kojim slučajem izolacija odnosno samoizolacija u zakonu jasno određene. Nadamo se da je ovo samo jedan izniman slučaj u kojem se odstupanje od načela zakonitosti u praksi Ustavnog suda dopušta.

3.1. Tko i na koji način izriče mjeru izolacije i samoizolacije

U čl. 12. ZZP-a među posebnim mjerama za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti navedene su izolacija u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru – samoizolacija te izolacija (točka 4.). U čl. 21. st. 1. kao pravilo je navedeno da osobe za koje se utvrdi da su oboljele ili za koje se sumnja da boluju od zaraznih

³⁵ Izolacija znači da se osoba pozitivna na SARS-CoV2 odvoji od drugih ljudi, a to praktično znači da se smješta i boravi u posebnom stanu ili sobi/prostoriji radi sprečavanja širenja zarazne bolesti. S druge strane, samoizolacija se primjenjuje na zdrave osobe (bez simptoma) koje su bile izložene riziku zaraze odnosno kojima je zbog bliskog kontakata s oboljelim osobom određena samoizolacija (kućna karantena) u trajanju od 10 dana ili 14 dana u slučaju prelaska granice zbog boravka u zemlji/području s visokom incidencijom (učestalosti) bolesti. Dakle, termin izolacija koristi se za bolesne osobe, a samoizolacija ili kućna karantena za zdrave.

Izvor: SAMOIZOLACIJA – tko sve treba biti u njoj i pravila koja trebaju poštovati ukucani osobe koja je u izolaciji, <https://www.hzjz.hr/sluzba-epidemiologija-zarazne-bolesti/izolacija-tko-sve-treba-bitu-njoj-i-pravila-koja-trebaju-postovati-ukucani-osobe-koja-je-izolaciji/>.

³⁶ Mjera može imati utjecaja i na druga prava, poput smanjenja prihoda jer mjesečni iznos naknade plaće za vrijeme samoizolacije ne može iznositi više od 4.257,28 kuna. V. različite mogućnosti u: Vidas, Ivan, *Bolovanje radnika zbog određene mjere samoizolacije i bolovanje roditelja zbog djece koja su u samoizolaciji*, 14. rujna 2020., <https://www.iusinfo.hr/>.

bolesti iz članka 20.³⁷ obvezno se izoliraju i liječe u zdravstvenim ustanovama koje imaju osigurane uvjete za izolaciju i liječenje oboljelih od zaraznih bolesti. Međutim, u st. 2. za bolest COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 propisana je iznimka sukladno kojoj, prema epidemiološkoj ocjeni Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, odnosno zavoda za javno zdravstvo županije, odnosno Grada Zagreba ili prema procjeni doktora medicine specijalista epidemiologije, odnosno drugog nadležnog doktora medicine određene specijalnosti, osobama za koje se utvrdi da su oboljele, za koje se posumnja da boluju od bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 ili zdravim osobama koje su bile u kontaktu s oboljelim osobama od te bolesti, odnosno dolaze iz područja zahvaćenog bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 može se odrediti izolacija u vlastitom domu, odnosno u drugom odgovarajućem prostoru – samoizolacija, ako za to postoje odgovarajući uvjeti.

Nadalje, čl. 68. ZZZP-a propisuje da u obavljanju sanitarno-inspekcijskog nadzora na granici, granični sanitarni inspektor Državnog inspektorata ima pravo i obvezu, između ostalog, narediti izolaciju u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru – samoizolaciju (točka 6.). Osim toga, u čl. 69. st. 2. propisano je da su u provedbi nadzora nad provedbom mjera za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti nadležni sanitarni inspektori Državnog inspektorata ovlašteni, između ostalog, narediti izolaciju u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru za izolaciju – samoizolaciju (točka 5.). U čl. 70. ZZZP-a izričito je propisano da se mjere iz članka 68. i 69., što uključuje mjere izolacije i samoizolacije, naređuju rješenjem. Žalba, odnosno tužba protiv tih rješenja ne odgađa njihovo izvršenje. Ako sanitarni inspektor Državnog inspektorata prilikom inspekcijskog nadzora ocijeni da postoji epidemiološka indikacija koja zahtijeva da se hitno poduzme određena mjera zbog uklanjanja opasnosti za zdravlje i život pučanstva, naredit će usmenim rješenjem izvršenje takve mjere bez odgađanja.

Kada se uspoređi izričaj norme čl. 21. st. 2. koja se odnosi na HZJZ, zavode za javno zdravstvo županije i Grada Zagreba te doktore medicine specijaliste, s jedne strane, te čl. 68. i 69. koji se odnose na sanitarne inspektore Državnog inspektorata, odmah je uočljivo da je odredba čl. 21. st. 2. neprecizna. Ona ne propisuje da je točno određeno tijelo (osoba) ovlašteno tj. dužno narediti izolaciju/samoizolaciju već propisuje da se, prema epidemiološkoj procjeni HZJZ-a ili zavoda odnosno prema procjeni doktora medicine specijalista (epidemiologije ili druge specijalnosti) određenim osobama može odrediti izolacija/samoizolacija. Nije jasno propisano tko je ovlašteno tijelo/osoba već se u praksi ova odredba tumači da su upravo doktori medicine specijalisti epidemiologije ili opće prakse, koji provode procjenu, ujedno ovlašteni i narediti konkretnoj osobi izolaciju/samoizolaciju. Mjere naređuju u telefonskom razgovoru s osobom ili dopisom koji upućuju putem elektroničke pošte. Doktori ne izdaju rješenje niti upućuju osobe da imaju pravo na pravni lijek.

³⁷ To su Brill-Zinsserova bolest, sifilis u zaraznom stadiju, meningokokna bolest, guba, kolera, kuga, virusna hemoragijska groznica, dječja paraliza, difterija, pjegavac, povratna groznica, trbušni tifus, bruceloza, malarija, bjesnoća, tuberkuloza u zaraznom stadiju, SARS, COVID-19 uzrokovan virusom SARS-CoV-2 i crni prišt.

S druge strane, kada mjere izolacije/samoizolacije naređuju sanitarni inspektori Državnog inspektorata, oni to čine putem rješenja na koje osoba kojoj se mjera izriče ima pravo žalbe. Sukladno članku 69. stavku 3. Zakona o Državnom inspektoratu,³⁸ drugostupanjski upravni postupak vodi nadležna unutarnja ustrojstvena jedinica za drugostupanjski upravni postupak u središnjem uredu Državnog inspektorata. Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata,³⁹ to je Služba za drugostupanjski upravni postupak – I (v. čl. 108. Uredbe).

3.2. Je li riječ o upravnoj stvari i primjenjuje li se Zakon o općem upravnom postupku

Ustavni sud mjeru samoizolacije, koju kao preventivnu mjeru zbog sumnje na zaraznu bolest COVID-19 usmenim nalogom određuje nadležni liječnik opće prakse ili epidemiolog, smatra mjerom koju nadležna tijela donose na temelju ZZP-a,⁴⁰ a koja je „po svojoj naravi (po svojim učincima) osobna (individualna) mjera“.⁴¹ Ta mjera očito ima neposredan pravni učinak jer, kako Ustavni sud navodi: „Riječ je o pojedinačnoj mjeri kojom se osobi kojoj je ona izrečena otvara bolovanje, a o izrečenoj mjeri obavještava Hrvatski zavod za javno zdravstvo kako bi se mjera upisala u centralni upisnik u kojem se na nacionalnoj razini evidentiraju sve osobe kojima je ta mjera izrečena.“

Je li moguće da se jedino rješenje sanitarnog inspektora kojim se naređuje izolacija/samoizolacija smatra upravnim aktom, a da se usmeni nalog epidemiologa ili liječnika opće prakse kojim se naređuje ista ta mjera ne smatra upravnim aktom? Ponavljamo, riječ je o istim mjerama, samo što ih donose različita tijela/osobe.

Ustavni sud na to pitanje nije se osvrnuo već je utvrdio „... da su mjere koje nadležna tijela donose na temelju ZZP-a podložne sanitarno inspekcijskom nadzoru (članci 68. i 69. ZZP-a odnosno članci 13. i 14. ZIDZZP-a/20). Mjere inspekcijskog nadzora propisane navedenim člancima zakona naređuju se rješenjem koje ne odgađa njihovo izvršenje. Takvo rješenje moguće je, ako sanitarni inspektor ocijeni da postoji epidemiološka indikacija koja zahtijeva da se hitno poduzme određena mjera zbog otklanjanja opasnosti za zdravlje i život pučanstva, narediti i usmenim rješenjem (članak 70. ZZP-a). Navedeno se odnosi i na mjeru samoizolacije izrečenu na temelju članka 47. stavka 2. točke 8. ZZP-a odnosno članka 10. ZIDZZP-a/20.“⁴²

Znači, prema Ustavnom sudu, da bi osoba mogla ostvariti svoje ustavno pravo na žalbu, ona prvo mora svjesno povrijediti mjeru samoizolacije koju joj je naredio nadležni liječnik opće prakse ili epidemiolog, riskirati da se protiv nje pokrene sanitarno-inspekcijski nadzor i da se tek tada izda rješenje sanitarnog inspektora u

³⁸ Narodne novine br. 115/2018.

³⁹ Narodne novine br. 97/2020, 119/2020.

⁴⁰ V. Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020 i dr., točka 39.2.

⁴¹ Ibid., točka 39.1.

⁴² Ibid., točka 39.2.

kojem će joj se prvi put omogućiti pravo na pravni lijek protiv mjere samoizolacije.⁴³ Osoba ujedno time riskira i da se novčano kazni za prekršaj, a moguće je da riskira i kazneni progon.⁴⁴

Ako Ustavni sud smatra da je ZZP propisao da mjeru samoizolacije mogu izricati i liječnici opće prakse ili epidemiolozi, onda je time zakon ovlastio te osobe da s pozicije vlasti rješavaju o pravima i obvezama subjekata, jednako kao što su to ovlašteni činiti sanitarni inspektori. I ako to sanitarni inspektori čine rješenjem (a smiju i usmenim rješenjem), onda to isto mora vrijediti i za liječnike opće prakse i epidemiologe, iako ZZP to izriječno ne propisuje. ZZP se ne mora pozvati na primjenu ZUP-a. ZUP je opći zakon koji se primjenjuje u svim upravnim stvarima.⁴⁵ Podsjetimo, upravnom stvari smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka (u daljnjem tekstu: stranke) neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje (čl. 2. st. 1. ZUP-a).

Kako opravdati tumačenje da izricanje mjere izolacije/samoizolacije jest upravna stvar kada to čini sanitarni inspektor, ali nije kada to čini epidemiolog ili liječnik opće prakse? Zato što sanitarni inspektori potpadaju pod pojam javnopravnog tijela (Državni inspektorat), a epidemiolozi i liječnici to nisu? Ako je to slučaj, onda temeljem Ustava nije uopće dozvoljeno epidemiolozima i liječnicima prenijeti zakonom ovlast postupanja s pozicije vlasti i ograničavanja ljudskih prava jer se određeni poslovi državne uprave (što uključuje neposrednu provedbu zakona) mogu povjeriti tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, a ne fizičkim osobama (v. čl. 114. st. 2. Ustava).

Ništa nije sporno u tome da se hitne mjere mogu izricati usmenim putem (čl. 97. st. 2. ZUP-a). Međutim, sukladno ZUP-u, rješenje u usmenom obliku dostavlja se stranci i u pisanom obliku, kad je to propisano zakonom, ili ako stranka to zahtijeva, ili ako za to postoje drugi opravdani razlozi. Rješenje u pisanom obliku dostavlja se bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana od dana donošenja usmenog rješenja. Službena osoba dužna je upozoriti stranku da ima pravo tražiti pisani otplovak usmenog rješenja (čl. 97. st. 3.). Dostava rješenja može biti elektroničkim putem na zahtjev ili uz izričit pristanak stranke, odnosno kad je to propisano zakonom (čl. 94. st. 1. ZUP-a), s time da ZZP ne propisuje takvu dostavu. Dostava elektroničkim

⁴³ Na ovaj problem ukazao je i sudac Ustavnog suda Selanec u svom izdvojenom mišljenju (kojemu su se pridružili ustavna sutkinja Kušan te ustavni sudac Abramović) da će osoba kojoj je izdana naredba ostanaka u samoizolaciji mogućnost pristupa sudu moći ostvariti tek ako svjesno prekrši izdanu naredbu o samoizolaciji te bude prekršajno ili kazнено procesuirana od strane tijela policijskog ili inspeksijskog nadzora, što predstavlja grubu povredu članka 45. (sloboda kretanja građana EU) odnosno članka 47. (pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje) Povelje o temeljnim pravima Europske unije.

⁴⁴ O kažnjavanju za kršenje mjera samoizolacije detaljnije v. u: Munivrana Vajda, Maja; Ofak, Lana, *Kažnjavanje za kršenje mjera usmjerenih na suzbijanje pandemije COVID-19*, IUS-INFO (www.iusinfo.hr).

⁴⁵ Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga Zakona (čl. 3. st. 1. ZUP-a).

putem može se obaviti u bilo koje vrijeme (čl. 94. st. 2. ZUP-a).⁴⁶ Svako rješenje mora sadržavati uputu o pravnom lijeku u kojoj se stranka obavješćuje može li protiv rješenja izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor, kojem tijelu, u kojem roku i na koji način (čl. 98. st. 6. ZUP-a). Smatram da bi se procesna prava o davanju pouke da postoji pravo na pisani otpravak usmeno izrečene mjere te davanje upute na pravo na izjavljivanje pravnog lijeka morala poštovati i kada mjere izolacije/samoizolacije naređuju epidemiolozi ili liječnici opće prakse. Ako se već smatra da su oni ovlašteni za njihovo izricanje, onda bi to morali činiti u skladu sa ZUP-om.

4. ZAKLJUČAK

Kao što je prikazano u ovom radu, mjere usmjerene na suzbijanje pandemije COVID-a 19 mogu se svrstati u dvije temeljne skupine – opće i posebne mjere. Opće mjere koje donosi ministar zdravstva, kao i mjere koje donosi Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske, potpadaju pod „druge propise“ u smislu članka 125. alineje 2. Ustava čiju je suglasnost s Ustavom i zakon nadležan ocjenjivati Ustavni sud.

Upute i preporuke HZJZ-a koje se objavljuje na njegovim internetskim stranicama, prema trenutnom zakonskom uređenju, nisu mjere opće/generalne naravi koje bi imale učinak opće pravne norme. U radu je uočen problem nedostatne zakonske uređenosti ovlasti HZJZ-a da donosi upute i preporuke. S obzirom na njihov veliki broj, kao i činjenicu da se i druga tijela na njih pozivaju, smatram da bi izdavanje preporuka i uputa HZJZ-a trebala biti jasno uređena zakonom.

U odnosu na pojedinačne mjere, u radu je posebna pozornost bila posvećena mjerama samoizolacije. Ustavni sud u svom rješenju zaključuje da ocjena o tome jesu li u određenom pojedinačnom slučaju bile ispunjene pretpostavke za izricanje mjere samoizolacije, što uključuje i prekomjernost tereta nametnutog pojedincu, može biti predmet samo pojedinačne ustavnosudske kontrole.⁴⁷ Međutim, da bi uopće ustavna tužba mogla biti podnesena potrebno je prethodno iscrpiti sav pravni put. Postavlja se važno pitanje koji je to pravni put. Povrijediti mjeru samoizolacije kako bi se proveo sanitarno-inspekcijski nadzor i prvi put izreklo rješenje sukladno ZUP-u s uputom o pravnom lijeku ili pokrenuo prekršajni postupak sukladno Prekršajnom zakonu? Ili bi Ustavni sud dopustio da se odmah podnese ustavna tužba protiv mjere koju je naredio epidemiolog ili liječnik opće prakse? Takvo shvaćanje ne proizlazi iz obrazloženja Ustavnog suda prema kojemu se upravni spor (koji mora prethoditi ustavnoj tužbi)⁴⁸ može pokrenuti protiv drugostupanjskog rješenja donesenog u nadzoru provedbe mjere samoizolacije.⁴⁹

⁴⁶ Dostava elektroničkim putem smatra se obavljenom u trenutku kad je pismeno zabilježeno na poslužitelju za primanje takvih poruka (čl. 94. st. 3. ZUP-a).

⁴⁷ Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020 i dr., točka 39.4.

⁴⁸ Sukladno članku 62. stavku 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 99/1999, 29/2002, 49/2002 – pročišćeni tekst) u stvarima u kojima je dopušten upravni spor, pravni put iscrpljen je nakon što je odlučeno i o tim pravnim sredstvima.

⁴⁹ V. Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020 i dr., točka 39.2.

Zaključno, smatram da su problemi koji su se pojavili u praksi u pogledu postupka usmenog izricanja mjere samoizolacije koju naređuju epidemiolozi i liječnici opće prakse, kao i izostanak precizne zakonske ovlasti HZJZ-a za izdavanje uputa i preporuka, dovoljan razlog za nove izmjene i dopune ZZP-a.

LEGAL NATURE OF MEASURES TO COMBAT THE COVID PANDEMIC 19

This paper describes measures aimed at combating the COVID pandemic 19 related to the population. The measures are presented with regard to their adopters and an analysis of their legal nature was conducted. First, the general measures adopted by the Minister responsible for health and the Civil Protection Headquarters of the Republic of Croatia are analyzed. Special attention is paid to the instructions and recommendations of the Croatian Institute of Public Health. The second part of the paper refers to individual measures, where the way of imposing self-isolation measures is especially problematic when these measures are ordered by epidemiologists or general practitioners. At the appropriate places in the paper, special reference is given to the Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia in case no. U-I-1372/2020 et al. of 14 September 2020 by which the Constitutional Court did not accept the proposal for the assessment of the constitutionality of certain provisions of the Civil Protection System Act and the Act Amending the Infectious Diseases Protection of the Population Act. The final conclusion is on the need for amendments to the Law on the Protection of the Population from Infectious Diseases.

Key words: *COVID-19, security measures, self-isolation, Civil Protection Headquarters, Croatian Institute of Public Health*