

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 obveznog testiranja dužnosnika, državnih službenika i namještenika, službenika i namještenika u javnim službama, službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te zaposlenika trgovačkih društava i ustanova**

#### I.

U Odluci o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja dužnosnika, državnih službenika i namještenika, službenika i namještenika u javnim službama, službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te zaposlenika trgovačkih društava i ustanova („Narodne novine“, br. 121/21.) naziv Odluke mijenja se i glasi:

„Odluka o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja na virus SARS-CoV-2 te posebne sigurnosne mjere obveznog predočjenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 radi ulaska u prostore javnopravnih tijela“.

#### II.

Točka I. mijenja se i glasi:

„Zbog ubrzanog širenja i povećanog rizika prijenosa zarazne bolesti COVID-19, ovom Odlukom se radi zaštite pučanstva od zaraze prijenosom virusa SARS-CoV-2 te suzbijanja bolesti COVID-19, za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19, uvodi posebna sigurnosna mjera obveznog testiranja na virus SARS-CoV-2 (u daljnjem tekstu: testiranje) dužnosnika, državnih službenika i namještenika, pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske, službenika i namještenika u javnim službama (na koje se primjenjuje propis kojim se uređuju plaće u javnim službama) te službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Testiranje iz stavka 1. ove točke uvodi se i za zaposlenike trgovačkih društava i ustanova čiji su osnivači Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave ili u njima Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju većinski udio te za zaposlenike trgovačkih društava koja su u većinskom vlasništvu trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju većinski udio, a koje imaju status pravnih osoba s javnim ovlastima ili obavljaju javnu službu (pružatelji javnih usluga), uključujući zračne luke na području Republike Hrvatske ako su pružatelji javnih usluga u zemaljskom prometu.

Tijelo i pravna osoba u kojima obnašaju dužnost odnosno obavljaju službu ili su zaposlene osobe iz stavka 1. ove točke te pravna osoba u kojoj rade zaposlenici iz

stavka 2. ove točke smatraju se u smislu zakona koji uređuje zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti i ove Odluke javnopravnim tijelom (u daljnjem tekstu: javnopravno tijelo), a njihov čelnik odnosno zakonski zastupnik odgovornom osobom u javnopravnom tijelu (u daljnjem tekstu: odgovorna osoba).“.

### III.

Točka IV. mijenja se i glasi:

„Za osobe 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 javnopravnog tijela u kojem obnašaju dužnost odnosno obavljaju službu ili su zaposlene.

Obveza iz stavka 1. ove točke provodi se tako da osoba, prilikom ulaska u prostore javnopravnog tijela u kojem obnaša dužnost odnosno obavlja službu ili je zaposlena, predoči EU digitalnu COVID potvrdu ili drugi odgovarajući dokaz o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 na uvid osobi koju odgovorna osoba u javnopravnom tijelu za to odredi.

Osoba koja predoči EU digitalnu COVID potvrdu ili drugi odgovarajući dokaz o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 na način propisan stavkom 2. ove točke ne podliježe obvezi testiranja iz točke I. ove Odluke...“.

### IV.

Točka V. mijenja se i glasi:

„Posebna sigurnosna mjera obveznog predočenja EU digitalne COVID potvrde ili drugog odgovarajućeg dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 uvodi se i za sve druge fizičke osobe koje namjeravaju ući u prostore javnopravnih tijela po bilo kojoj osnovi.“.

### V.

Točka VI. mijenja se i glasi:

„Osobama iz točke I. ove Odluke koje 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 javnopravnih tijela.

Osobama iz točke V. ove Odluke koje odbiju predočiti EU digitalnu COVID potvrdu ili odgovarajući drugi dokaz o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19, nije dozvoljeno ući u prostore javnopravnih tijela.“.

### VI.

Točka VII. mijenja se i glasi:

„Činjenicu da su testirane na virus SARS-CoV-2, odnosno da su cijepljene ili su preboljele bolest COVID-19, osobe iz točaka I. i V. ove Odluke mogu dokazivati predočenjem drugog odgovarajućeg dokaza.

Ako su osobe iz točaka I. i V. ove Odluke preboljele bolest COVID-19 i dijagnoza im je postavljena na temelju brzog antigenskog testa unazad 12 mjeseci, pod drugim odgovarajućim dokazom iz stavka 1. ove točke smatra se potvrda koju liječnik primarne zdravstvene zaštite izdaje na temelju nalaza brzog antigenskog testa.

Ako su osobe iz točaka I. i V. ove Odluke imale dijagnosticirane COVID bolesnike u obitelji, a s tim oboljelima su imale kontakte te su proglašene vjerojatnim slučajem i bolest im nije dijagnosticirana laboratorijskim testom, pod drugim odgovarajućim dokazom iz stavka 1. ove točke smatra se potvrda liječnika primarne zdravstvene zaštite o preboljenju unutar 12 mjeseci izdana na temelju medicinske dokumentacije.

Ako je osobama iz točaka I. i V. ove Odluke bolest COVID-19 dijagnosticirana na temelju PCR testa prije više od šest (6) mjeseci, a manje od 12 mjeseci, pod drugim odgovarajućim dokazom iz stavka 1. ove točke smatra se potvrda o preboljenju koju je izdao liječnik primarne zdravstvene zaštite ili nalaz PCR testa ne stariji od 12 mjeseci.

Ako su osobe iz točaka I. i V. ove Odluke preboljele bolest COVID-19, a bolest im je dijagnosticirana PCR-om, BAT-om ili su bile vjerojatni slučaj, a cijepljene su jednom dozom cjepiva unutar osam (8) mjeseci od preboljenja i nije prošlo više od 12 mjeseci od primitka prve doze, pod drugim odgovarajućim dokazom iz stavka 1. ove točke smatra se potvrda liječnika primarne zdravstvene zaštite o preboljenju ili nalaz pozitivnog PCR testa zajedno s potvrdom o cijepljenju jednom dozom cjepiva protiv bolesti COVID-19 pri čemu datum cijepljenja mora biti unutar osam (8) mjeseci od preboljenja, a od cijepljenja nije prošlo više od 12 mjeseci.“.

## VII.

Točka VIII. mijenja se i glasi:

„Osobe iz točaka I. i V. ove Odluke tijekom boravka u prostorima javnopravnih tijela obvezne su pridržavati se svih propisanih protuepidemijskih mjera, posebnih preporuka i uputa Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo te posebnih sigurnosnih mjera uvedenih ovom Odlukom.“.

## VIII.

U točki IX. podstavak 1. mijenja se i glasi:

„– na obveznike testiranja odnosno obveznike predočenja EU digitalne COVID potvrde ili odgovarajućeg drugog dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 radi ulaska u prostore određene posebnom odlukom kojom se uvode posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja na virus SARS-CoV-2 i obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 u djelatnosti socijalne skrbi i posebnom odlukom kojom se uvode posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja na virus SARS-CoV-2 i obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 u djelatnosti zdravstva“.

Iza podstavka 1. dodaje se novi podstavak 2., koji glasi:

„– na obveznike predočenja EU digitalne COVID potvrde ili odgovarajućeg drugog dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 radi ulaska u prostore određene posebnom odlukom kojom se uvodi posebna

sigurnosna mjera obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 prilikom prijema pacijenata u prostorima zdravstvenih ustanova, trgovačkih društava koja obavljaju zdravstvenu djelatnost i privatnih zdravstvenih djelatnika“.

Dosadašnji podstavci 2. do 7. postaju podstavci 3. do 8.

Dosadašnji podstavak 8., koji postaje podstavak 9., mijenja se i glasi:

„– na osobe čija je prisutnost nužna u zakonom propisanim postupcima pred sudskim odnosno pravosudnim, upravnim te drugim državnim odnosno javnopravnim tijelima i osobama“.

Dosadašnji podstavci 9. i 10. postaju podstavci 10. i 11.

## IX.

U točki X. stavku 1. riječi: „iz točke I. V.“ zamjenjuju se riječima: „iz točaka I. i V.“

U stavku 3. riječi „čelnik tijela, odnosno poslodavac“ zamjenjuju se riječima: „odgovorna osoba u javnopravnom tijelu“.

U stavku 4. riječi: „Ako čelnik tijela, odnosno poslodavac organizira“ zamjenjuju se riječima: „Ako odgovorna osoba u javnopravnom tijelu organizira“.

U stavku 5. riječi: „Čelnik tijela, odnosno poslodavac obavezan je“ zamjenjuje se riječima: „Odgovorna osoba u javnopravnom tijelu obvezna je“.

## X.

Točka XI. mijenja se i glasi:

„Preporučuje se svim poslodavcima u Republici Hrvatskoj, koji nisu obvezni osigurati provođenje posebnih sigurnosnih mjera obveznog testiranja odnosno obveznog predočenja EU digitalne COVID potvrde ili drugog odgovarajućeg dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 radi ulaska u njihove poslovne prostore, da te mjere uvedu za svoje zaposlenike te druge osobe koje ulaze u njihove poslovne prostore odgovarajućom primjenom, ovisno o djelatnosti kojom se bave, ove Odluke ili jedne od odluka navedenih u točki IX. podstavcima 1. i 2. ove Odluke.“.

## XI.

Točka XII. mijenja se i glasi:

„Provedbu ove Odluke obvezna je osigurati odgovorna osoba u javnopravnom tijelu iz točke I. stavka 3. ove Odluke.

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

U smislu ove Odluke, smatra se da odgovorna osoba u javnopravnom tijelu 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 prostore javnopravnog tijela, 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 nadležnoj sanitarnoj inspekciji Državnog inspektorata ulazak u prostore javnopravnog tijela osobe koja je odbila predočiti dokaz, ali je suprotno zabrani ušla u prostore tog javnopravnog tijela.“.

## XII.

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://civilna-zastita.gov.hr/odluke-stozera-civilne-zastite-rh-za-sprecavanje-sirenja-zaraze-koronavirusom/2304>.

## XIII.

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

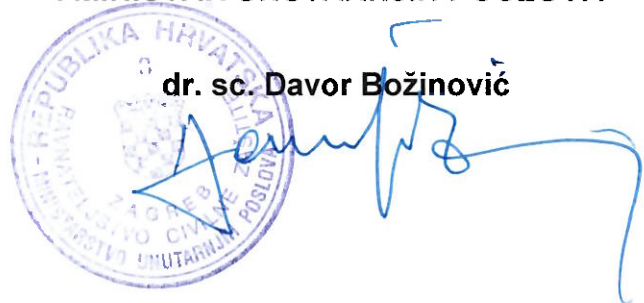
KLASA: 810-06/20-01/7

URBROJ: 511-01-300-22-481

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](http://www.usud.hr)), Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo daje obrazloženje Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja dužnosnika, državnih službenika i namještenika, službenika i namještenika u javnim službama, službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te zaposlenika trgovačkih društava i ustanova (Narodne novine, br. 121/21.).*

1. Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Stožer civilne zaštite) donio je 12. studenoga 2021. Odluku o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja dužnosnika, državnih službenika i namještenika, službenika i namještenika u javnim službama, službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te zaposlenika trgovačkih društava i ustanova. Odluka je donesena 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. i 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. 121/21., a stupila je na snagu 16. studenoga 2021. (u daljnjem tekstu: **Odluka/2021**).

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 zdravstva, 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 zdravstva 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 obavezan 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 postižu 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).<sup>1</sup>

5. Posebna sigurnosna mjera koju je Stožer civilne zaštite uveo Odlukom/2021 sastoji se u obvezi dužnosnika, državnih službenika i namještenika, službenika i namještenika u javnim službama (na koje se primjenjuje propis kojim se uređuju plaće u javnim službama), službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te zaposlenika trgovačkih društava i ustanova povezanih s Republikom Hrvatskom ili jednom ili više jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave po osnivačkoj ili vlasničkoj osnovi (u daljnjem tekstu: **obveznici testiranja**) da se prilikom dolaska na posao, najmanje dva puta u sedam dana, obvezno testiraju na virus SARS-CoV-2 (točke I. i II. Odluke/2021). Iznimno, obveznici testiranja oslobađaju se te obveze ako ispunjavaju uvjet cijepljenja ili preboljenja bolesti COVID-19, osim ako imaju znakove respiratorne infekcije, druge simptome ili znakove zarazne bolesti COVID-19. Činjenica testiranja, cijepljena ili preboljenja bolesti COVID-19 dokazuje se EU digitalnom COVID potvrdom ili drugim odgovarajućim dokazom o cijepljenju, preboljenju odnosno testiranju (u daljnjem tekstu: **COVID-dokaz**) koji su obveznici testiranja, prilikom ulaska u službene prostorije, dužni predočiti na uvid osobi koju čelnik tijela, odnosno poslodavac za to ovlasti (točke III. i IV. Odluke/2021). Što se smatra „drugim odgovarajućim dokazom“ propisano je u točki VII. Odluke/2021, a

---

<sup>1</sup> 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.

mjesta gdje se može obaviti testiranje te pitanja vezana uz refundaciju troškova testiranja uređena su u točki X. Odluke/2021.

Obvezu predočenja COVID-dokaza imaju i sve stranke koje dolaze u službene prostorije u kojima rade obveznici testiranja, svi pružatelji usluga koji pružaju različite usluge ili su angažirani za određene poslove u njihovim prostorima te druge osobe koje dolaze u njihove prostore po bilo kojoj osnovi (u daljnjem tekstu: **posjetitelji**) (točka V. Odluke/2021).

Obveznici testiranja i posjetitelji koji odbiju testiranje odnosno odbiju predočiti COVID-dokaz ne mogu ulaziti i boraviti u službenim prostorijama (točka VI. Odluke/2021).

U točki IX. Odluke/2021 taksativno su navedene osobe na koje se ta Odluka ne primjenjuje (ukupno 10 skupina osoba).

**6.** 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.

**7.** 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.

**8.** 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.

**9.** 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**).<sup>2</sup>

**10.** 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).

**11.** 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 predočenja 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 predočenja 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 obrazloženju sadržanom u P.Z.-u br. 230/2021, cilj posebne sigurnosne mjere obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti radi ulaska u određene prostore jest „onemogućiti ulazak osoba u određene prostore ako ne predoče 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/2021, što uključuje i njezino usklađivanje sa zakonskim uređenjem nove sigurnosne mjere iz članka 47. stavka 2. točke 8.a ZoZPZB-a, pri noveliranju Odluke/2021 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](http://www.usud.hr)), „da pri propisivanju mjera za nadzor nad epidemijom/pandemijom ovlaštenu 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

<sup>2</sup> 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).

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.).

**12.** 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.

**13.** 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.

**14.** 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.

**15.** 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/2021 s opisanim normativnim okvirom ZID-a ZoZPZB-a:143/21.

**16.** U točki I. Odluke/2021 bile su sadržane četiri skupine različitih prostora u smislu članka 47. stavka 2. točke 8.a ZoZPZB-a. To su prostori državnih i samoupravnih tijela, prostori pravnih osoba koje imaju javne ovlasti, prostori pravnih osoba koje obavljaju javnu službu (pružatelja javnih usluga) te prostori ustanova i trgovačkih društava koji su povezani s Republikom Hrvatskom ili jedinicama lokalne ili područne (regionalne) samouprave po osnivačkoj i/ili vlasničkoj osnovi.

Dok su prostori državnih i samoupravnih tijela, prostori pravnih osoba koje imaju javne ovlasti te prostori pravnih osoba koje obavljaju javnu službu (pružatelja javnih usluga), kako su opisani, nedvojbeno obuhvaćeni pojmom javnopravnih tijela u smislu članka 4. stavka 2. ZoZPZB-a, pojedine ustanove i trgovačka društva, koja su povezana s Republikom Hrvatskom ili jedinicama lokalne ili područne (regionalne) samouprave po osnivačkoj i/ili vlasničkoj osnovi, izlaze izvan obuhvata tog zakonskog pojma.

Sukladno tome, usklađenje Odluke/2021 sa ZID-om ZoZPZB-a:143/21 uključuje izmjenu naziva te izmjene i dopune više točaka Odluke/2021, pri čemu se najvažnije izmjene odnose na:

- sužavanje kruga obveznika testiranja, što je posljedica usklađivanja Odluke/2021 sa zakonskim određenjem javnopravnog tijela, te
- uređenje obveze predočenja COVID-dokaza radi ulaska u prostore javnopravnih tijela kao samostalne posebne sigurnosne mjere, koja se primjenjuje na uži krug obveznika testiranja i uži krug posjetitelja nego u Odluci/2021, što je također posljedica usklađivanja Odluke/2021 sa zakonskim određenjem javnopravnog tijela.

**17.** U nastavku se obrazlažu izmjene i dopune Odluke/2021, po točkama.

### **1) Točka I. ove Odluke (promjena naziva Odluke/2021)**

**18.** Točkom I. ove Odluke usklađuje se naziv Odluke/2021 sa ZID-om ZoZPZB-a:143/21, tako da se mijenja i glasi: „Odluka o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja na virus SARS-CoV-2 te posebne sigurnosne mjere obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 radi ulaska u prostore javnopravnih tijela“. Kada se u ovom obrazloženju upućuje na pročišćeni (integralni) tekst Odluke/2021 i ove Odluke, koristi se skraćena oznaka: **Odluka/2022**.

**19.** Za razliku od Odluke/2021, predmet uređenja Odluke/2022 dvije su zasebne i samostalne posebne sigurnosne mjere: već prethodno uvedena sigurnosna mjera obveznog testiranja, ali i obveza predočenja COVID-dokaza, ozakonjena ZID-om ZoZPZB-a:143/21 kao nova posebna sigurnosna mjera samostalne pravne naravi. Sukladno tome, naziv Odluke/2021 potrebno je uskladiti s tom novom pravnom činjenicom tako da se u samom nazivu Odluke naznačuje i ta nova sigurnosna mjera obveznog predočenja COVID-dokaza kao predmet njezina uređenja.

**20.** Nadalje, iz naziva Odluke/2021 brisan je dio koji se odnosi na obveznike testiranja, a koji je glasio: „dužnosnika, državnih službenika i namještenika, službenika i namještenika u javnim službama, službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te zaposlenika trgovačkih društava i ustanova“. Osim dviju

sigurnosnih mjera koje su predmet uređenja Odluke/2022, u njezinom je nazivu naznačena još samo referencija na „prostora javnopravnih tijela“. S obzirom na sužavanje kruga obveznika testiranja samo na osobe koje obnašaju dužnost, obavljaju službu ili su zaposlene u javnopravnim tijelima u smislu članka 4. stavka 2. ZoZPZB-a te s obzirom na uređenje obveze predočenja COVID-potvrde kao samostalne sigurnosne mjere koja obuhvaća obveznike testiranja, ali i široki krug posjetitelja javnopravnih tijela, novi naziv Odluke/2022 ocjenjuje se prikladnim i dostatno specificiranim.

## **2) Točka II. ove Odluke (izmjena točke I. Odluke/2021)**

**21.** Točkom II. ove Odluke mijenja se točka I. Odluke/2021 kako bi se 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.

*Točka I. stavak 1. u vezi sa stavkom 3. Odluke/2022*

**22.** Stavak 1. točke I. ove Odluke propisuje da se njome „uvodi posebna sigurnosna mjera obveznog testiranja na virus SARS-CoV-2 (u daljnjem tekstu: testiranje) dužnosnika, državnih službenika i namještenika, pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske, službenika i namještenika u javnim službama (na koje se primjenjuje propis kojim se uređuju plaće u javnim službama) te službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi“. Sve su navedene osobe bile obveznici testiranja i na temelju Odluke/2021.

**23.** Razlika je u tome što se tijela i pravne osobe u kojima obveznici testiranja obnašaju dužnost ili obavljaju službu ili su zaposleni, u Odluci/2022 smatraju javnopravnim tijelom, a njihov čelnik odnosno zakonski zastupnik odgovornom osobom u javnopravnom tijelu, kako je to određeno u stavku 3. točke I. Odluke/2022 u skladu s člankom 4. stavkom 2. ZoZPZB-a.

**24.** S fiskalnog aspekta, sva ta tijela i pravne osobe pripadaju tzv. sektoru opće države kao dijelu šireg javnog sektora. Prema Priručniku Međunarodnog monetarnog fonda – MMF *Government Finance Statistics Manual* (GFSM 2014), sektor opće države sastoji se od rezidentnih institucionalnih jedinica koje obavljaju funkcije države kao svoju primarnu djelatnost. Te institucionalne jedinice obavljaju glavne ekonomske funkcije vlade (to jest provođenje javnih politika pružanjem netržišnih usluga i preraspodjelom dohotka i imovine, koje se najčešće financiraju fiskalnim i parafiskalnim nametima poput poreza i naknada), uz istodobno ispunjavanje svojih političkih odgovornosti i uloge ekonomskog regulatora. Sektor opće države sastoji se od svih državnih jedinica središnje, državne, pokrajinske, regionalne i lokalne vlasti te fondova socijalnog osiguranja koje osnivaju i kontroliraju te jedinice, te od svih netržišnih neprofitnih institucija (ustanova) koje kontroliraju državne jedinice. Sektor opće države ne uključuje javna poduzeća (javne korporacije), čak i kada je sav vlasnički kapital takvih poduzeća u vlasništvu državnih jedinica, a ne uključuje ni kvazi-korporacije koje su u vlasništvu i pod kontrolom državnih jedinica.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Government Finance Statistics Manual 2014, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2014, točke 2.38, 2.58 i 2.59, str. 14. i 18. V. i točke 2.78 i 2.81. na str. 22. i 24., kao i Box 2.1. na str. 23., <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf> (pristup: 15. siječnja 2022.).

**25.** Svi obveznici testiranja iz točke I. stavka 1. Odluke/2022 zaposleni su u sektoru opće države, što je razvidno iz njihovih zakonskih određenja na koja se u nastavku upućuje.

- (a) Tko se smatra „dužnosnikom“ propisuje članak 1. Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika („Narodne novine“, br. 101/98., 135/98., 105/99., 25/00., 73/00., 131/00., 30/01., 59/01., 114/01., 153/02., 154/02., 163/03., 16/04., 30/04., 105/04., 187/04., 121/05., 151/05., 92/05., 135/06., 141/06., 17/07., 34/07., 82/07., 107/07., 60/08., 38/09., 150/11., 22/13., 22/13., 102/14., 103/14., 3/15., 93/16., 44/17., 66/19.).
- (a) Tko se smatra „državnim službenikom i namještenikom“ propisuje članak 3. u vezi s člankom 2. Zakona o državnim službenicima („Narodne novine“, br. 92/05., 140/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12. - službeni pročišćeni tekst, 38/13., 37/13., 1/15., 138/15., 102/15., 61/17., 70/19., 98/19.).
- (b) Tko se smatra pripadnikom Oružanih snaga Republike Hrvatske propisuje članak 1. u vezi s člankom 3. Zakona o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 73/13., 75/15., 50/16., 30/18., 125/19.).
- (c) Tko se smatra „službenikom i namještenikom u javnim službama (na koje se primjenjuje propis kojim se uređuju plaće u javnim službama)“ izvodi se iz Zakona o osnovici plaće u javnim službama („Narodne novine“, br. 39/09., 124/09.). Člankom 3. tog Zakona prestale su važiti samo odredbe članka 5. stavaka 2. i 3. Zakona o plaćama u javnim službama („Narodne novine“, br. 27/01.), pa je i danas na snazi članak 2. Zakona o plaćama u javnim službama koji propisuje da su javne službe u smislu tog Zakona: javne ustanove i druge pravne osobe kojima se sredstva za plaće osiguravaju u državnom proračunu, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i javne ustanove kojima se sredstva za plaće osiguravaju iz sredstava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje.
- (d) Tko se smatra „službenikom i namještenikom u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi“ propisuje članak 2. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ br. 86/08., 61/11., 4/18., 96/18., 112/19.).

*Točka I. stavak 2. u vezi sa stavkom 3. Odluke/2022*

**26.** U točki I. Odluke/2021 bila je obuhvaćena i široka skupina obveznika testiranja, zaposlenika u:

- trgovačkim društvima i ustanovama čiji su osnivači Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave, i
- trgovačkim društvima i ustanovama u kojima Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju većinski udio, i
- trgovačkim društvima koja su u većinskom vlasništvu trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju većinski udio.

Navedena društva i ustanove povezuje to što su im osnivači i/ili vlasnici Republika Hrvatska ili jedna ili više jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave.

**27.** Ovom se Odlukom taj krug obveznika testiranja sužava. U novom stavku 2. točke I. Odluke/2022 propisano je da se tom Odlukom uvodi posebna sigurnosna mjera obveznog testiranja na virus SARS-CoV-2 „i za zaposlenike trgovačkih društava i ustanova čiji su osnivači Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave ili u njima Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju većinski udio te za zaposlenike trgovačkih društava koja su u većinskom vlasništvu trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju većinski udio, a koje imaju status pravnih osoba s javnim ovlastima ili obavljaju javnu službu (pružatelji javnih usluga), uključujući zračne luke na području Republike Hrvatske ako su pružatelji javnih usluga u zemaljskom prometu“.

Sukladno tome, Odlukom/2022 obuhvaćena su samo ona trgovačka društva i ustanove koji se mogu podvesti pod određenje javnopravnog tijela, kako je to određeno u stavku 3. točke I. Odluke/2022 u skladu s člankom 4. stavkom 2. ZoZPZB-a.

**28.** Sužavanje kruga obveznika testiranja potaknuto je i zapažanjem koje je pučka pravobraniteljica istaknula u svom „Mišljenju na Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti“ od 8. prosinca 2021.<sup>4</sup> Analizirajući adresate Odluke/2021 u svjetlu (tada samo predloženog) članka 4. ZoZPZB-a (članka 2. ZID-a ZoZPZB-a:143/21), pučka pravobraniteljica naglasila je sljedeće:

„... iz formulacije članka 2. Konačnog prijedloga zakona odnosno predloženog novog članka 4. Zakona proizlazi da se isti **ne odnosi na sva trgovačka društva i ustanove čiji su osnivači ili u njima imaju većinski udio RH ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao niti na trgovačka društva koja su u većinskom vlasništvu trgovačkih društava u kojima RH ili JLS imaju većinski udio, a koji su obuhvaćeni Odlukom Stožera koja se primjenjuje od 16. studenog ove godine, nego samo na ona među njima koja imaju javne ovlasti, odnosno obavljaju javnu službu.** Zbog okolnosti da se Zakon ne odnosi na sve iste pravne subjekte koji su navedeni u trenutno važećim Odlukama Stožera, **moгуće su nejasnoće u provedbi, posebice oko razumijevanja učinaka ovih zakonskih izmjena na obveze regulirane navedenim Odlukama Stožera.** Bilo bi dobro da je isto pojašnjeno barem u obrazloženju relevantnih odredbi.

Stoga je, u cilju podizanja povjerenja građana u institucije, jačanja pravne sigurnosti i ujednačene primjene propisa **potrebno jasno propisati te jasno javno komunicirati na koje se točno adresate koje obveze odnose.** Isto je važno zbog tijela kojima se uvodi mogućnost prekršajnog sankcioniranja, kao i zbog njihovih djelatnika te zbog građana.“

**29.** Uvažavajući navedeno, a radi cjelovitog uvida u određenje obveznika testiranja iz stavka 2. točke I. ove Odluke, u nastavku se daju detaljnija obrazloženja trgovačkih društava i ustanova koji se u smislu članka 4. stavka 2. ZoZPZB-a smatraju javnopravnim tijelima te razlozi zbog kojih je ovom Odlukom ograničen njihov krug.

---

<sup>4</sup> Republika Hrvatska, Pučki pravobranitelj, <https://www.ombudsman.hr/hr/misljenje-na-konacni-prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-zastiti-pucanstva-od-zaraznih-bolesti/> (pristup: 15. siječnja 2021.).

**30.** Polazi se od toga da ZID ZoZPZB-a:143/21 promovira koncept javnopravnog tijela prema kojem za uvođenje sigurnosnih mjera za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti nisu bitni osnivački status ili vlasnička struktura pravne osobe, nego važnost poslova i djelatnosti koji se obavljaju u prostorima te pravne osobe radi zadovoljenja potreba od općeg interesa. Osim tijela koja obavljaju državne i samoupravne poslove, taj zakonski koncept obuhvaća i pravne osobe s javnim ovlastima te pravne osobe koje obavljaju javnu službu (pružatelje javnih usluga) jer i one svojom djelatnošću zadovoljavaju potrebe od općeg interesa.

**31.** Specifičnost je pravnih osoba koje imaju javne ovlasti to što je riječ o nedržavnim subjektima – ustanovama, trgovačkim društvima, udrugama i drugim pravnim osobama – kojima su zakonom dodijeljene prerogative javne vlasti, što ih smješta u područje javnog prava. Na temelju dodijeljenih im prerogativa javne vlasti, ti nedržavni subjekti primjenjuju postupke strane općemu pravu i dužni su djelovati u općem interesu pa ih se smatra tijelom uprave ili tijelom koje djeluje u ime uprave, bez obzira na njihov naziv.<sup>5</sup>

**32.** Kad je riječ o javnim službama, 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.

**33.** 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.<sup>6</sup> S druge strane, iako ne postoji univerzalna definicija javnih usluga, nedvojbeno je riječ o specifičnim uslugama „koje moraju biti dostupne svim građanima, a pružatelji javnih usluga dužni su osigurati kontinuitet u njihovu pružanju i određenu razinu njihove kvalitete. Osim što trebaju udovoljiti tim osnovnim zahtjevima, pružatelji javnih usluga ne smiju diskriminirati potrošače u pružanju svojih usluga, a cijene moraju biti takve da ne sprječavaju građane u njihovu korištenju. Osnovni su zahtjevi koji se u pružanju javnih usluga moraju osigurati: jednak pristup potrošačima, kontinuitet usluga i sigurnost opskrbe, kvaliteta usluge, prihvatljive cijene te socijalna i ekološka prihvatljivost.“<sup>7</sup> Javne usluge ne definira ni Zakon o zaštiti potrošača („Narodne novine“, br. 41/14., 110/15. i 14/19.), ali u članku 24. izrijekom određuje koje se usluge smatraju javnima. To su distribucija električne energije, distribucija prirodnog plina, distribucija toplinske energije, elektroničke komunikacijske usluge, javna vodoopskrba i javna odvodnja, opskrba plinom u javnoj usluzi, obavljanje

<sup>5</sup> Frane Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, Zagreb, lipanj 2017., str. 34-35.

<sup>6</sup> Borković, Ivo, Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 16.

<sup>7</sup> Maganić, Aleksandra, Je li dopuštena kolektivna pravna zaštita protiv pružatelja javnih usluga?, u: Zaštita potrošača u Republici Hrvatskoj, ur. Jakša Barbić, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, 2016., str. 105-129. (cit. na str. 107.). Bilješke sadržane u tekstu nisu citirane.

dimnjačarskih poslova, opskrba električnom energijom u univerzalnoj usluzi, poštanske usluge, prijevoz putnika u javnom prometu te prikupljanje miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada. Prema tome, riječ je u prvom redu, ali ne isključivo, o komunalnim javnim uslugama koje se obavljaju kao javna služba. Središnja odrednica „javne službe“, polazeći od njezine svrhe, jest zadovoljenje potreba od općeg interesa koje se provodi pružanjem javnih usluga.

**34.** 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).

**35.** 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, budu zdravi 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.

**36.** 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.

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

**38.** 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.

**39.** 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. Sukladno tome, pod članak 4. stavak 2. ZoZPZB-a mogu se podvesti samo ona trgovačka društva i ustanove koji su u statusu pravnih osoba s javnim ovlastima i/ili koji obavljaju javnu službu (pružatelji javnih usluga).

**40.** Kad je riječ o ustanovama, Zakon o ustanovama („Narodne novine“, br. 76/93., 29/97., 47/99., 35/08. i 127/19.) propisuje da se svaka ustanova osniva za trajno obavljanje djelatnosti od javnog interesa sukladno posebnom zakonu (članak 1.). Nadalje, ustanova se osniva kao javna ustanova ako je djelatnost ili dio djelatnosti koju



obavlja zakonom određena kao javna služba, ali i ako obavlja djelatnost ili dio djelatnosti koja nije određena kao javna služba pod uvjetom da se ta djelatnost obavlja na način i pod uvjetima koji su propisani za javnu službu (članak 6. stavak 1. i stavak 2. točka 1. Zakona o ustanovama). Prema tome, pojmom „javna ustanova“ naglašava se poseban javnopravni karakter određene ustanove koji proizlazi iz njezine povezanosti s javnom službom. Drugim riječima, svaka javna ustanova nužno ima svojstvo pravne osobe koja obavlja javnu službu, odnosno svojstvo pružatelja javnih usluga. Pitanje o tome tko je njezin osnivač pri tome nije relevantno.

**41.** Prema članku 10. Zakona o ustanovama, ako je javnu ustanovu osnovala Republika Hrvatska, onda se takvoj ustanovi mogu zakonom povjeriti poslovi državne uprave u jednom ili više upravnih područja sukladno zakonu kojim se uređuje sustav državne uprave, čime javna ustanova stječe svojstvo pravne osobe s javnim ovlastima u smislu toga zakona. Primjeri javnih ustanova koje obavljaju javnu službu i imaju javne ovlasti su vrtići, osnovne škole, srednje škole, fakulteti, bolnice i druge zdravstvene ustanove, centri za socijalnu skrb, domovi za starije osobe, zavodi, i dr.

**42.** Nadalje, javna ustanova može se osnovati i isključivo s ciljem da obavlja povjerene poslove državne uprave sukladno zakonu kojim se uređuje sustav državne uprave i posebnom zakonu (članak 6. stavak 2. točka 2. Zakona o ustanovama). Takvu javnu ustanovu smije osnovati samo Republika Hrvatska. Ovdje je u pravilu riječ o tzv. pravnim osobama s javnim ovlastima „agencijskog tipa“, to jest mnogobrojnim nezavisnim regulatornim i drugim agencijama koje se osnivaju u različitim sektorskim područjima (elektroničke komunikacije, financijske usluge i sl., a na području tzv. socijalne regulacije, za lijekove, visoko obrazovanje, zdravstvo, i sl.), ili im se daje opća funkcija (npr. zaštita tržišnog natjecanja). Za njih se ne vezuje pojam „javna služba“, nego pojam „sektor javnih usluga“ ili „tržište javnih usluga“ (koje one reguliraju i nadziru). Primjerice, u okviru nezavisnih ekonomskih regulatora, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN) opći je tržišni regulator. Ostale agencije, poput Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga (HANFA), Hrvatske regulatorne agencije (HAKOM) i Hrvatske energetske regulatorne agencije (HERA), pripadaju u sektorske regulatore. S druge strane, socijalne sektorske agencije (tzv. odlučujuće agencije i kvazi-regulatori) su Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO), Agencija za lijekove i medicinske proizvode (HALMED), Agencija za elektroničke medije (AEM) i dr. Svaka je osnovana posebnim zakonom.

**43.** Ostaje razjasniti koja su trgovačka društva obuhvaćena člankom 4. stavkom 2. ZoZPB-a. U literaturi se ističe da „javno poduzeće“ (javna korporacija) predstavlja koncept koji objedinjuje elemente javnosti s jedne, i poduzeća, to jest tržišnosti s druge strane. Elementi javnosti ogledaju se u tri točke: prvo, najvažnije poslovne odluke donosi država kao vlasnik trajnog kapitala, bilo putem neke svoje agencije, bilo putem upravnih odbora u kojima sjede državni predstavnici. Kriteriji za donošenje odluka nisu vezani isključivo uz financijsku dobit, već i uz šire društvene interese (npr. socijalnu politiku); drugo, dobit odnosno gubici poslovanja putem državnog proračuna pripadaju cijeloj zajednici; treće, javno poduzeće odgovorno je za svoje poslovanje cijelom društvu, odnosno parlamentu kao krajnjem „čuvaru“ javnog interesa. S druge strane, elementi vezani uz tržišno poslovanje javnog poduzeća trebali bi se odražavati u sljedećim naznakama: prvo, očekuje se da javno poduzeće bude financijski zdravo u dugom roku. To znači da je podvrgnuto stalnoj tržišnoj provjeri; drugo, cijene koje javno poduzeće naplaćuje trebale bi biti zasnovane na troškovima poslovanja tako da bi

trebale pokriti granične troškove.<sup>8</sup> Autori naglašavaju da se u praksi „postupa sasvim pragmatično te se javnim poduzećima smatraju sva zakonom definirana poduzeća koja su najčešće u većinskom državnom vlasništvu i pod državnom kontrolom, a na području su ponude javnih usluga“.<sup>9</sup> Polazeći od stipulacije članka 4. stavka 2. ZoZPZB-a, društva koja ispunjavaju navedene pretpostavke u načelu bi ulazila u obuhvat članka 4. stavka 2. ZoZPZB-a, ali samo pod uvjetom da svoju djelatnost obavljaju kao javnu službu. U pravilu je riječ o javnim poduzećima koja pružaju komunalne usluge, ali se lista takvih trgovačkih društava ne iscrpljuje u tim uslugama.

**44.** Tako su u točki I. stavku 2. Odluke/2021 bili obuhvaćeni i „zaposlenici u zračnim lukama na području Republike Hrvatske“. Dakle, u smislu Odluke/2021 sve zračne luke na području Republike Hrvatske smatraju se pružateljem javnih usluga. Osnova za to jest činjenica da je zračna luka, prema Zakonu o zračnim lukama („Narodne novine“, br. 19/98., 14/11., 78/15.), dobro od interesa za Republiku Hrvatsku (članak 1. stavak 2.), te da je građenje zračnih luka u vlasništvu trgovačkog društva (koje upravlja zračnom lukom te pruža, koordinira i nadzire pružanje zemaljskih usluga u zračnoj luci), a u kojem je društvu imatelj udjela/dionica Republika Hrvatska ili građenje na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, u interesu Republike Hrvatske (članak 9.i. stavak 1.). Također se polazi od toga da su 21. veljače 1998., na dan stupanja na snagu Zakona o zračnim lukama, zračne luke Zagreb, Dubrovnik, Split, Zadar, Pula, Rijeka i Osijek postale pravne osobe u čijem temeljnom kapitalu sudjeluju Republika Hrvatska, županije na čijem se području nalazi zračna luka i jedinice lokalne samouprave određene tim Zakonom, s ulozima također određenim tim Zakonom. Zbog toga ulaze u skupinu javnopravnih tijela u smislu članka 4. stavka 2. ZoZPZB-a pa su obuhvaćeni i Odlukom/2022. Razlika je u tome što se uz zračne luke uvodi dodatno pravno obilježje: da je riječ o zračnim lukama na području Republike Hrvatske koje su pružatelji javnih usluga u zemaljskom prometu.

**45.** Dvojbe bi se mogle pojaviti u pitanju pripadaju li dva trgovačka društva, koja su osnivački i vlasnički povezana s Republikom Hrvatskom, skupini javnopravnih tijela u smislu članka 4. stavka 2. ZoZPZB-a. Riječ je o Hrvatskoj poštanskoj banci i Hrvatskoj Lutriji.

**46.** Prvo, riječ je o Hrvatskoj poštanskoj banci (HPB), koja je dioničko društvo. Prema Konačnom nadzornom izvještaju o dioničarima kreditnih institucija Hrvatske narodne banke sa stanjem na dan 31. ožujka 2021., Republika Hrvatska, izravno ili putem društava u njezinom vlasništvu, većinski je vlasnik dionica te je najznačajniji pojedinačni dioničar HPB-a s 42,43 % dionica. Zajedno s Hrvatskim zavodom za mirovinsko osiguranje, HP – Hrvatskom poštom d.d., Hrvatskom agencijom za osiguranje depozita te Fondom NEK, Republika Hrvatska drži preko 74% temeljnog kapitala i glasačkih prava na glavnoj skupštini HPB-a. Ustavni sud je u rješenju broj: U-III-4494/2021 od 26. listopada 2021. ([www.usud.hr](http://www.usud.hr)) utvrdio da je HPB „organizacijski, funkcionalno i podredno financijski povezana s većinskim vlasnikom Republikom Hrvatskom“ pa stoga ta banka nije ovlaštena podnositi ustavne tužbe „pred Ustavnim sudom jer, po naravi stvari, nije moguće da joj pojedinačnim aktom budu povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode“ (točka 8. obrazloženja). Drugim riječima, Ustavni sud je HPB kvalificirao kao „*governmental organisation*“ u smislu

---

<sup>8</sup> Kesner-Škreb, Marina, Financijska praksa, god. 17. (1993.). br. 1, str. 91-93.; Bejaković, Predrag; Vukšić, Goran; Bratić, Vjekoslav: Veličina javnog sektora u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 11. (2010.), br. 1., str. 99–125. (cit. na str. 103.).

<sup>9</sup> Bejaković, Vukšić, Bratić, *ibid.*, str. 103.

članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, br. 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02., 1/06. i 13/17.) koja ne može biti nositelj zaštite ustavnih prava, pa je stoga toj banci u okolnostima konkretnog slučaja odrekao *locus standi* za podnošenje ustavne tužbe. Međutim, ustavnopravno relevantna činjenica s aspekta aktivne legitimacije za podnošenje ustavne tužbe (organizacijska, funkcionalna i podredna financijska povezanost HPB-a s većinskim vlasnikom Republikom Hrvatskom) još uvijek ne znači da je HPB „javnoopravno tijelo“ u smislu članka 4. stavka 2. ZoZPZB-a. Naime, riječ je o banci koja nema svojstvo pravne osobe s javnom ovlašću. Nadalje, kao ni svaka druga banka, ni HPB ne obavlja javnu službu da bi se mogla smatrati pružateljem javne usluge u smislu ZUP-a i ZUS-a, ili pak Zakona o zaštiti potrošača. Stoga HPB ne ispunjava pretpostavke iz članka 4. stavka 2. ZoZPZB-a za razvrstavanje u skupinu javnoopravnih tijela. Vlasnička, organizacijska, funkcionalna i podredno financijska povezanost te banke s Republikom Hrvatskom ne može tu banku podvesti pod članak 4. stavak 2. ZoZPZB-a.

**47.** Drugo, riječ je o Hrvatskoj Lutriji, društvu s ograničenom odgovornošću za organiziranje i priređivanje igara na sreću i zabavnih igara čiji je osnivač i vlasnik Republika Hrvatska. Poslovnice Hrvatske lutrije smatraju se novčarskim institucijama koje su obveznici primjene Zakona o zaštiti novčarskih institucija („Narodne novine“, br. 56/15. i 46/21.). Hrvatska Lutrija d.o.o. osnovana je Uredbom o osnivanju Lutrije Hrvatske d.o.o. koju je Vlada Republike Hrvatske donijela 6. ožujka 1992. („Narodne novine“, br. 12/92.), a izmijenila 2. prosinca 1993. („Narodne novine“, br. 108/93.). Danas je na snazi Zakon o igrama na sreću („Narodne novine“, br. 87/09., 35/13., 158/13., 41/14. i 143/14.), kojom je uređen današnji pravni položaj Hrvatske Lutrije d.o.o. Iako bi – prema klasifikaciji MMF-a – Hrvatska Lutrija pripadala u nefinancijska javna poduzeća koja su „na području ponude javnih usluga“,<sup>10</sup> to trgovačko društvo u vlasništvu Republike Hrvatske izlazi izvan obuhvata članka 4. stavka 2. ZoZPZB-a jer nema javne ovlasti niti obavlja javnu službu.

**48.** Zaključno, Odluka/2021 po krugu je svojih adresata (obveznika testiranja) bila šira od zakonskog koncepta javnoopravnog tijela. U točki I. Odluke/2021 bile su navedene heterogene skupine pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba bez javnih ovlasti, skupine pravnih osoba koje obavljaju javnu službu i onih koje je ne obavljaju, pri čemu ustanove mogu, ali i ne moraju imati status javnih ustanova.

Posljedično, nakon stupanja na snagu ZID-a ZoZOZB-a:143/21 nastala je potreba njihovog drugačijeg razvrstavanja, s ciljem da obveznici testiranja ostanu samo one osobe koje obnašaju dužnost odnosno obavljaju službu ili su zaposlene u javnoopravnom tijelu u smislu članka 4. stavka 2. ZoZPZB-a.

Izvan koncepta javnoopravnog tijela tako ostaju zaposlenici u svim trgovačkim društvima i ustanovama koji nemaju javne ovlasti, ili nisu pružatelji javne usluge, ili jesu pružatelji javnih usluga, ali ne obavljaju javnu službu, neovisno o tome što u njihovoj osnivačkoj ili vlasničkoj strukturi sudjeluje Republika Hrvatska ili jedna ili više jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave. Ta društva i ustanove ne smatraju se javnoopravnim tijelima u smislu članka 4. stavka 2. ZoZPZB-a.

Time se velika skupina dosadašnjih obveznika testiranja oslobađa pravne obveze testiranja uvedene Odlukom/2021. Hoće li za njih vrijediti obveza testiranja i nakon stupanja na snagu ove Odluke ovisi isključivo o njihovim poslodavcima (trgovačkim

<sup>10</sup> Bejaković, Vukšić, Bratić, *op. cit.* (bilj. 8), str. 103.

društvima i ustanovama). Od dana stupanja na snagu ove Odluke za tu skupinu poslodavaca vrijedi preporuka da uvedu posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja svojih zaposlenika i obveznog predočenja COVID-dokaza radi ulaska u njihove poslovne prostore za sve osobe (zaposlenike i posjetitelje), unatoč tome što više nisu pravni obveznici osiguranja provedbe sigurnosnih mjera iz ove Odluke.

### **3) Točka III. ove Odluke (izmjena točke IV. Odluke/2021)**

**49.** Odredba točke IV. stavka 1. Odluke/2021 je glasila: „Osobe iz točke I. ove Odluke dokazuju da su testirane na virus SARS-CoV-2, odnosno da su cijepljene ili preboljele bolest COVID-19, predočenjem EU digitalne COVID potvrde ili predočenjem drugog odgovarajućeg dokaza o cijepljenju, preboljenju odnosno testiranju.“. Odredba točke IV. stavka 2. Odluci/2021 je glasila: „Osobe iz točke I. ove Odluke obvezne su EU digitalnu COVID potvrdu ili drugi odgovarajući dokaz o cijepljenju, preboljenju odnosno testiranju predočiti prilikom ulaska u službene prostorije na uvid osobi koju čelnik tijela, odnosno poslodavac za to ovlasti.“.

**50.** U Odluci/2021 temeljni je predmet uređenja bila samo jedna posebna sigurnosna mjera (obveza testiranja), dok je predočenje COVID-dokaza za obveznike testiranja radi ulaska u „službene prostorije“ u kojima rade bila samo radnja-uvjet o kojoj je ovisila dopustivost iznimke od obveze testiranja. Sukladno Odluci/2021, to predočenje COVID-dokaza nije i nikada nije moglo postati njihova pravna obveza. Ono je bilo samo uvjet za njihovo iznimno izuzeće od obveze testiranja, ako su taj COVID-dokaz bili voljni pribaviti i predočiti. Drugim riječima, obveznici testiranja imali su pravo izbora, a sam odabir ovisio je o njihovoj slobodnoj volji. Posebna sigurnosna mjera obveznog testiranja, kao javnozdravstvena mjera prisilne pravne naravi, za njih se aktivirala tek ako nisu bili voljni pribaviti i ovlaštenoj osobi predočiti COVID-dokaz radi ulaska u radne prostore.

**51.** Ustavni sud je u rješenju broj: U-II-5417/2021 i dr. od 21. prosinca 2021. ([www.usud.hr](http://www.usud.hr)), kojim nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom odluke kojom se uvela mjera obveznog testiranja u zdravstvu i odluke kojom se uvela mjera obveznog testiranja u djelatnosti socijalne skrbi (u daljnjem tekstu: rješenje broj: U-II-5417/2021), u tom smislu utvrdio:

„... adresatima je ostavljena mogućnost izbora, cijepljenje koje je dostupno i besplatno ili testiranje koje se provodi pri dolasku na posao, najmanje dva puta u sedam dana, i koje, iako može izazivati neugodu, prema ocjeni Ustavnog suda ne predstavlja prekomjerni teret za zaposlene.“ (točka 20.1. rješenja).

**52.** Pravna obveza testiranja postavljena je i uređena u ovoj Odluci na isti način kao u Odluci/2021 te u dvjema odlukama koje je Ustavni sud već ocijenio u rješenju broj: U-II-5417/2021. U odnosu na testiranje, ovom se Odlukom u tom uređenju ništa ne mijenja pa su i opseg, i sadržaj, i intenzitet tereta koji obveznici testiranja snose kad je riječ o testiranju u cijelosti nepromijenjeni, kao što su to i pravne posljedice odbijanja testiranja.

**53.** Ovom je Odlukom izmijenjen stavak 1. točke IV. Odluke/2021 kako bi se jasno naglasilo da je sada riječ o zasebnoj i samostalnoj sigurnosnoj mjeri obveznog predočenja COVID-dokaza radi ulaska u prostore javnopravnih tijela, a ne samo o voljnoj radnji-uvjetu obveznika testiranja kojom se on iznimno oslobađa te obveze. Stavak 2. točke IV. Odluke/2021 ovom se Odlukom usklađuje s terminologijom iz članaka 4. i 55.a ZoZPZB-a. Dakle, prva dva stavka točke IV. Odluke/2022 sada se

odnose isključivo na novu sigurnosnu mjeru obveznog predočenja COVID-dokaza radi ulaska u prostore javnopravnih tijela.

**54.** Međutim, unatoč tome što je obvezno predočenje COVID-dokaza radi ulaska u prostore javnopravnih tijela 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 radi ulaska u prostore javnopravnih tijela (to jest obveznici testiranja i posjetitelji) ostali su nepromijenjeni, a za njih su ostale nepromijenjene i pravne posljedice odbijanja predočenja COVID-dokaza.

**55.** Ustavni sud je u rješenju broj: U-II-5417/2021 već ocjenjivao ustavnost pravnih posljedica odbijanja testiranja te odbijanja predočenja COVID-dokaza od strane obveznika testiranja u području zdravstva i socijalne skrbi s aspekta njihovog ustavnog prava na rad i slobodu rada. Te je prigovore ocijenio neosnovanima, kako slijedi:

„17.2. ... U okolnostima povećanog rizika od širenja i prijenosa zarazne bolesti, zbog kojih je upravo i donesena osporena mjera kako bi se smanjio rizik prijenosa zaraze, odluka zaposlenika da ne predoči jedan od tri moguća dokaza da je za svoju radnu okolinu siguran, predstavlja činjenicu koja može utjecati na ugovorni odnos s poslodavcem. Ustavni sud prihvaća navode Vlade da onemogućavanjem takvom radniku da pristupi u poslovne prostorije poslodavac štiti život i zdravlje drugih radnika i ostalih prisutnih osoba, što je obvezan i prema Zakonu o zaštiti o radu.

Uz to, mjere uvedene osporenim odlukama ne utječu bitno na radne procese, vrijeme provedeno na testiranju nije vrijeme u kojem radnik obavlja rad, već se radi o pripremi za rad odnosno uvjetu bez kojeg radnik, koji nije izuzet od testiranja, ne može otpočeti obavljati rad. Stoga obveza testiranja dva puta tjedno ne predstavlja prekomjeran teret za te radnike, odnosno sama po sebi ne utječe na njegovo pravo na rad.

Koje će to daljnje posljedice imati na radni odnos tih osoba ne određuju osporene odluke već opći propisi radnoga prava te propisi koji uređuju javnu i državnu službu.

Slijedom navedenog, o eventualnoj povredi prava na rad počinjenoj konkretnom odlukom kojom se utječe na radni odnos pojedinca, Ustavni sud će odlučivati u svakom pojedinačnom slučaju u postupku pokrenutom ustavnim tužbom.“

**56.** Konačno, u točku IV. Odluke/2021 ovom je Odlukom dodan novi stavak 3. kako bi nova samostalna sigurnosna mjera obveznog predočenja COVID-dokaza radi ulaska u prostore javnopravnih tijela zadobila i dodatnu funkciju dokaza da su ispunjene pretpostavke za iznimno oslobođenje obveznika testiranja od obveze testiranja. Iz te odredbe jasno proizlazi da je ovom Odlukom promijenjena pravna narav obveze predočenja COVID-dokaza radi ulaska u prostore javnopravnih tijela, koja je sada samostalna pravna obveza.

**57.** Međutim, kao što je prethodno rečeno, ta promjena pravne naravi same obveze predočenja COVID-dokaza radi ulaska u prostore javnopravnih osoba nema nikakvog utjecaja na same obveznike testiranja i posjetitelje tih prostora. Učinci i posljedice te promjene pojavljuju se isključivo u domeni samog javnopravnog tijela te utječu na obveze i odgovornosti odgovorne osobe u javnopravnom tijelu.

#### **4) Točka IV. ove Odluke (izmjena točke V. Odluke/2021)**

**58.** Točka V. Odluke/2021 je glasila: „Obveza predočavanja EU digitalne COVID potvrde ili drugog odgovarajućeg dokaza o cijepljenju, preboljenju odnosno testiranju odnosi se i na sve stranke koje dolaze u službene prostorije u kojima rade osobe iz točke I. ove Odluke, sve pružatelje usluga koji pružaju različite usluge u tim prostorima ili su angažirani za određene poslove u njihovim prostorima ili druge osobe koje dolaze u njihove prostore po bilo kojoj osnovi.“

Točka V. Odluke/2021 ovom se Odlukom usklađuje sa ZoZPZB-om tako što se jasno naznačuje da se obvezno predočenje COVID-dokaza, to jest EU digitalne COVID potvrde ili drugog odgovarajućeg dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19, smatra samostalnom posebnom sigurnosnom mjerom u smislu članka 47. stavka 2. točke 8.a ZoZPZB-a.

Nadalje, u točki V. Odluke/2021 nepotrebno su se navodile pojedine skupine „drugih osoba“ jer su u zadnjem dijelu rečenice („druge osobe koje dolaze u njihove prostore po bilo kojoj osnovi“) sve te skupine ionako bile obuhvaćene. Stoga se tekst odredbe točke V. Odluke/2021 ovom Odlukom usklađuje ne samo s terminologijom iz članaka 4. i 55.a stavka 2. ZoZPZB-a, nego se i sadržajno skraćuje, bez izmjene njezinih svrhe i smisla.

#### **5) Točka V. ove Odluke (izmjena točke VI. Odluke/2021)**

**59.** Točka VI. Odluke/2021 je glasila: „Osobe iz točke I. i V. ove Odluke koje odbiju testiranje odnosno odbiju predočiti EU digitalnu COVID potvrdu ili drugi odgovarajući dokaz, ne mogu ulaziti i boraviti u službenim prostorijama.“

**60.** Članak 55.a stavak 1. ZoZPZB-a glasi: „Ako je uvedena posebna sigurnosna mjera iz članka 47. stavka 2. točke 8.a ovoga Zakona, osobi koja odbije predočiti dokaz o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti nije dozvoljeno ući u određene prostore.“

**61.** Točku VI. Odluke/2021 ovom se Odlukom usklađuje s člankom 55.a stavkom 1. ZoZPZB-a.

Dodatno, tekst odredbe preoblikovan je s ciljem jasnijeg razdvajanja i razlikovanja (samostalne) sigurnosne mjere obveznog testiranja od (samostalne) sigurnosne mjere obveznog predočenja COVID-dokaza radi ulaska u prostore javnopravnih tijela.

#### **6) Točka VI. ove Odluke (izmjena točke VII. Odluke/2021)**

**62.** Točkom VII. Odluke/2021 propisane su pretpostavke pod kojima se određene isprave smatraju „drugim odgovarajućim dokazom“.

**63.** Sadržaj odredaba točke VII. Odluke/2021 ovom Odlukom nije izmijenjen.

U stavku 1. točke VII. Odluke/2021 izvršen je samo redakcijski ispravak.

Ostali dijelovi točke VII. Odluke/2021 nomotehnički su preoblikovani, tako da su podstavci sada napisani u obliku stavaka, s ciljem da se u svakom stavku jasno naglasi središnji dio odredbe (što se smatra drugim odgovarajućim dokazom).

## **7) Točka VII. ove Odluke (izmjena točke VIII. Odluke/2021)**

**64.** Točka VIII. Odluke/2021 je glasila: „Osobe iz točke I. i V. ove Odluke tijekom boravka u službenim prostorijama, obvezne su pridržavati se svih propisanih protuepidemijskih mjera, posebnih preporuka i uputa Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo te sigurnosne mjere uvedene ovom Odlukom.“.

Sadržaj odredbe točke VIII. Odluke/2021 ovom Odlukom nije izmijenjen.

U prvom dijelu rečenice izvršen je redakcijski ispravak. Osim toga, pojedini dijelovi rečenice dopunili su se i izmijenili kako bi se naglasilo da je sada riječ o prostorima javnopravnih tijela i da Odluka/2022 uređuje dvije posebne sigurnosne mjere, a ne više jednu (kao u Odluci/2021).

## **8) Točka VIII. ove Odluke (izmjena točke IX. Odluke/2021)**

**65.** Točka IX. Odluke/2021 uređuje skupine osoba na koje se Odluka/2021 ne primjenjuje. Riječ je o 10 skupina osoba koje se ne smatraju obveznicima testiranja niti obveznicima predočenja COVID-dokaza radi ulaska u prostore javnopravnih tijela. Te su skupine osoba razvrstane u podstavke.

**66.** Podstavak 1. u točki IX. Odluke/2021 ovom je Odlukom razdvojen na dva podstavka (1. i 2.). Tako su podstavci od 2. do 10. postali podstavcima od 3. do 11.

U prvom podstavku naznačene su dvije srodne i usporedive odluke Stožera civilne zaštite kojima se uređuje obveza testiranja u zdravstvu i djelatnosti socijalne skrbi. U drugom podstavku naznačena je odluka kojom se uređuje obveza predočenja COVID-dokaza prilikom prijema pacijenata. Cilj je da se u tim dvama podstavcima jasno naznači o kojim je „posebnim odlukama“ riječ budući da njihova primjena isključuje primjenu Odluke/2022.

Nadalje, podstavak 8. u točki IX. Odluke/2021, koji je postao podstavak 9. u točki IX. Odluke/2022, dopunjen je na način da su se pojmovno razdvojila sudska i pravosudna tijela te su se dodala upravna tijela, tako da podstavak 9. u točki IX. Odluke/2022 glasi: „na osobe čija je prisutnost nužna u zakonom propisanim postupcima pred sudskim odnosno pravosudnim, upravnim te drugim državnim odnosno javnopravnim tijelima“.

**67.** Osim prethodno navedenih izmjena, sadržaj odredaba točke IX. Odluke/2021 ovom se Odlukom nije mijenjao, ali su svih 10 skupina osoba, na koje se Odluka/2021 nije primjenjivala, pažljivo i pomno razmotrene i preispitane u svjetlu današnjih okolnosti i aktualne epidemiološke situacije u zemlji. Zaključeno je da ne postoje objektivno opravdani razlozi zbog kojih bi se u Odluci/2022 jedna ili više skupina osoba iz Odluke/2021 trebale brisati, niti postoje razlozi zbog kojih bi se u Odluku/2022 eventualno dodale neke nove skupine osoba na koje se Odluka/2022 ne bi primjenjivala.

**68.** Pravilo o tome da se Odluka/2022 neće primjenjivati na skupine obveznika testiranja i druge osobe na koje se primjenjuju srodne i usporedive odluke Stožera civilne zaštite o obveznom testiranju u zdravstvu i djelatnosti socijalne skrbi te o obveznom predočenju COVID-dokaza prilikom prijema pacijenata (podstavci 1. i 2. točke IX. Odluke/2022) u pravnom je smislu samorazumljivo pa je ocijenjeno da ih nije potrebno posebno obrazlagati.

**69.** Kad je riječ o ostalim skupinama osoba na koje se nije primjenjivala Odluka/2021, a predviđeno je da se na njih ne primjenjuje ni Odluka/2022, polazišna točka su mjerodavni dokumenti Europske komisije (Europske unije - EU).

**70.** Europska komisija u tekstu pod naslovom „Digitalna potvrda EU-a o COVID-u. Novi prijedlozi za valjanost digitalne potvrde EU-a o COVID-u i koordinaciju sigurnog putovanja u EU-u“,<sup>11</sup> navodi da pravo EU-a pokriva korištenje EU digitalnog COVID certifikata kako bi se omogućilo sigurno slobodno kretanje unutar EU-a. Opće je stajalište Europske komisije da se EU digitalne COVID potvrde odnose samo na putovanja koja nisu esencijalnog značaja. Time je u temelj uspostavljanja EU digitalne COVID potvrde ugrađena namjera slobodnog sigurnog kretanja kao i neograničavanja kretanja koja su od esencijalnog značenja ili potrebe.<sup>12</sup>

U gore citiranom tekstu dalje se ističe da države članice također mogu koristiti EU digitalne COVID potvrde u domaće svrhe, kao što je pristup događajima ili mjestima, ali da to nije regulirano na razini EU-a. Europska komisija navodi da su se države članice EU-a dogovorile da bi maloljetnici koji putuju s roditeljima trebali biti izuzeti od karantene kada roditelji ne moraju biti podvrgnuti karanteni, primjerice zbog toga što su cijepljeni. Djeca mlađa od 12 godina također bi trebala biti izuzeta od testiranja vezanog uz putovanja. Time je Europska komisija kod uspostavljanja EU digitalne COVID potvrde uputila države članice na mogućnost prilagodbe nacionalnim potrebama te na nužnost posebnog, manje restriktivnog, odnosa prema djeci.

Izuzimanje djece i esencijalnih putovanja od obveze predočenja EU digitalne COVID potvrde kod prelaska granice nije utemeljena na pretpostavci da su djeca ili esencijalna putovanja manje rizična za širenje virusa. Navedeno izuzeće utemeljeno je na životnoj nužnosti esencijalnih putovanja čijim ograničenjem može doći do drugih ugroza života, zdravlja ili sigurnosti ljudi. Izuzeće djece, posebno mlađe od 12 godina, koja su izuzeta ne samo od karantene kod prelaska granice nego i od testiranja, vezano je uz činjenicu da su karantena i testiranje neugodne za djecu, pri čemu se uzima u obzir emocionalna ranjivost djece koja su u procesu rasta i razvoja. Osim toga, time se na razini EU-a nastoji osigurati obiteljsko jedinstvo.<sup>13</sup>

Izuzimanje djece i esencijalnih putovanja iz obveze predočenja EU digitalne COVID potvrde kod prelaska granice također pokazuje da je Europska komisija kod uspostavljanja sustava EU digitalne COVID potvrde pošla od pretpostavke da ovdje nije riječ o apsolutnoj sigurnosti nego o povećanoj razini sigurnosti. Naime, ako se velika većina prelazaka granice bazira na predočenju EU digitalne COVID potvrde, onda je prihvatljiv rizik do kojega dovode rjeđi prelasci granice zbog esencijalnih putovanja ili putovanja djece.

---

<sup>11</sup> Europska komisija, Digitalna potvrda EU-a o COVID-u. Novi prijedlozi za valjanost digitalne potvrde EU-a o COVID-u i koordinaciju sigurnog putovanja u EU-u, [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate\\_hr](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_hr) (pristup: 16. siječnja 2021.).

<sup>12</sup> European Commission, Migration and Home Affairs, Questions & Answers: Commission Guidance on travellers exempted from the temporary restriction on non-essential travel, [https://ec.europa.eu/home-affairs/news/questions-answers-commission-guidance-travellers-exempted-temporary-restriction-non-essential-travel-2020-10-28\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/news/questions-answers-commission-guidance-travellers-exempted-temporary-restriction-non-essential-travel-2020-10-28_en) (pristup: 16. siječnja 2021.).

<sup>13</sup> Europska komisija, Digitalna potvrda EU-a o COVID-u. Mogu li građani koji još nisu cijepljeni putovati u drugu državu članicu EU-a?, [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate\\_hr#kako-potvrda-pomae-slobodnom-kretanju](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_hr#kako-potvrda-pomae-slobodnom-kretanju) (pristup: 16. siječnja 2021.).



Na tim osnovnim postavkama Europske komisije vezanima uz EU digitalnu COVID potvrdu utemeljena su gotovo sva izuzeća navedena u točki XI. Odluke/2021, koja su prihvaćena i u Odluci/2022, a odnose se na djecu odnosno njihove pratitelje. Temeljna je pretpostavka: ako velika većina osoba ima EU digitalnu COVID potvrdu, onda ta činjenica osigurava da manji broj pojedinaca (djeca i njihovi pratitelji), koji su izuzeti od obveze predodjenja EU digitalne COVID potvrde, predstavlja prihvatljivu razinu rizika.

**71.** Pojedine druge zemlje također pod različitim pretpostavkama izuzimaju djecu od obveze predodjenja EU digitalne COVID potvrde u okvirima svoga nacionalnog prava. Tako u Švicarskoj djeca i adolescenti mlađi od 16 godina nemaju obvezu predodjenja COVID potvrde, pri čemu su na zahtjev ovlaštene osobe obvezni dokazati svoju dob predodjenjem identifikacijskog dokumenta.<sup>14</sup> Estonska vlada detaljno je razradila izuzeće djece od obveze predodjenja COVID potvrde ovisno o dobi i aktivnostima. Temeljni je pristup da COVID potvrdu ili negativni test ne trebaju predodjavati djeca mlađa od 12 godina i tri mjeseca, a djeca u dobi između 12 godina i tri mjeseca i 17 godina imaju tu obvezu za specificirana mjesta i događaje (kino, kazalište, objedovanje u prostorijama ugostiteljskih objekata, i sl.). Međutim, ako je riječ o aktivnostima koje su važne za obrazovanje i zdravlje mladih, kao što su sport, treninzi, rad s mladima, izvanškolske aktivnosti i neformalno obrazovanje, rekreacijski treninzi, sudjelovanje u sportskim natjecanjima i programski posjeti muzejima i izložbenim prostorima, onda ni djeca između 12 godina i tri mjeseca i (uključivo) 18 godina, kao i mladi koji su u akademskoj godini 2021./2022. navršili 19 godina nemaju obvezu predodjenja COVID potvrde ili negativnog testa.<sup>15</sup>

**72.** Konačno, cilj je Odluke/2022, kao i Odluke/2021, smanjiti razinu rizika u prostorima javnopravnih tijela jer ti prostori moraju biti zdravi zbog toga što se u njima obavljaju državni i samoupravni poslovi te poslovi s javnim ovlastima, kao i mnogobrojne djelatnosti javnih službi, koji su u općem interesu (i pojedinaca i cijele zajednice). Bez njih nema funkcionalne zajednice ni organiziranog društva. Ipak, relevantna je činjenica da prostori javnopravnih tijela nisu toliko rizični s epidemiološkog stajališta kao što su tu prostori zdravstvenih ustanova i ustanova socijalne skrbi u kojima se okupljaju bolesni, stariji i nemoćni, s kojima je bliski kontakt nužan i neophodan. Drugim riječima, u javnopravnim tijelima na koja se odnosi Odluka/2022 može se podnijeti određena razina rizika koja je za zdravstvene ustanove i ustanove u socijalnoj skrbi teško ili teže prihvatljiva, osobito ako se maske za lice nose dosljedno i pravilno, te se poštuje distanca među ljudima.

**73.** Opisani je pristup ugrađen u točku IX. Odluke/2022. U nastavku se obrazlažu temeljni razlozi za izuzimanje svake pojedine skupine osoba od primjene Odluke/2022.

**74.** Kad je riječ o neprimjenjivanju Odluke/2022 na „studente prilikom boravka u prostorima visokih učilišta osim ukoliko visoko učilište ne odluči drugačije“ (podstavak 3. točke IX. Odluke/2022), tim se iznimnim pravilom nastoji uspostaviti pravična ravnoteža između nužnosti da studiranje u prostorima visokih učilišta bude dostupno studentima uz najmanja moguća ograničenja, ali uz najveću moguću razinu sigurnosti.

---

<sup>14</sup> Federal Council, Coronavirus: Frequently Asked Questions (FAQs) <https://www.bag.admin.ch/bag/en/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/haeufig-gestellte-fragen.html?faq-url=/covid/en/covid-certificate/do-children-and-adolescents-have-show-covid-certificate-places-certificate> (pristup: 16. siječnja 2021.).

<sup>15</sup> Government of Estonia, EU digital COVID certificates, <https://kkk.kriis.ee/en/faq/covid-certificates/eu-digital-covid-certificates> (pristup: 16. siječnja 2021.).

Stoga je svako pojedino visoko učilište ovlašteno primijeniti Odluku/2022 ili drugi odgovarajući sustav provjere ako ocijeni da je to potrebno za održavanje nastave u dvoranama. Time se ujedno uvažava i autonomija sveučilišta kao zaštićeno ustavno dobro (članak 67. Ustava).

Dodatno, Hrvatski zavod za javno zdravstvo je na zahtjev Ministarstva znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske još početkom akademske godine 2021./2022. objavio drugu verziju Preporuka za održavanje nastave na visokim učilištima u razdoblju pandemije bolesti COVID-19 uz primjenu protuepidemijskih mjera za akademsku godinu 2021./2022.<sup>16</sup> U Preporukama su detaljno razrađene epidemiološke mjere kojima je cilj smanjenje rizika zaraze kod održavanja nastave u učionicama i u uvjetima kada se od studenata ne zahtijeva predočenje COVID-dokaza.

**75.** Kad je riječ o neprimjenjivanju Odluke/2022 na „učenike prilikom boravka u prostorima škola i odgojno obrazovnih ustanova“ (podstavak 4. točke IX. Odluke/2022), uvažene su mjerodavne postavke Europske komisije vezane uz djecu (prethodno navedene), pri čemu je propisivanje navedene iznimke bilo potaknuto ustavnim zahtjevom prema kojem je osnovno obrazovanje obvezno (članak 65. Ustava). Taj je ustavni zahtjev najbolji dokaz važnosti i značenja škola i odgojno-obrazovnih ustanova za pravilan i zdrav razvoj djece učeničke dobi. Uvažavajući predmet uređenja Odluke/2022, taj se zahtjev odgovarajuće primijenio i na djecu rane i predškolske dobi te na učenike koji su u programu srednjoškolskog obrazovanja.

Kako bi se nastava mogla održavati što više u učionicama, uz što manji rizik zaraze, Hrvatski zavod za javno zdravstvo i Ministarstvo znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske izradili su 26. kolovoza 2021. Upute za sprječavanje i suzbijanje epidemije bolesti COVID-19 vezano uz rad predškolskih ustanova, osnovnih i srednjih škola u školskoj godini 2020./2021.<sup>17</sup> U Uputama su detaljno razrađene epidemiološke mjere kojima je cilj smanjenje rizika zaraze kod održavanja nastave u učionicama. Posebno je istaknuto da „rad u dječjem vrtiću i školi ... u sadašnjim epidemiološkim uvjetima, uz poštovanje ovih uputa, smatra se jednako sigurnim za djecu/učenike i zaposlenike kao i rad od kuće, odnosno ostanak kod kuće kada nisu na snazi mjere potpunog zatvaranja“. Upute se prilagođavaju aktualnoj epidemiološkoj situaciji, kao i svim novim preporukama relevantnih institucija, posebno Svjetske zdravstvene organizacije. Upute su zadnji put dopunjene 5. studenoga 2021.<sup>18</sup>

Konačno, otvaranjem mogućnosti da pojedino odjeljenje ili cijela školska ustanova u slučaju prijekne potrebe prijeđe na tzv. on-line nastavu, nastoji se uspostaviti pravična ravnoteža između dviju suprotstavljenih ustavnih dobara u doba epidemije: prava na obrazovanje i prava na zaštitu zdravlja i života učenika.

---

<sup>16</sup> Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Preporuke – verzija 2., 7. listopada 2021., <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2020/03/Preporuke-za-odr%C5%BEavanje-nastave-na-visokim-u%C4%8Dili%C5%A1tima-u-razdoblju-pandemije-bolesti-COVID-19-uz-primjenu-protuepidemijskih-mjera-za-akademsku-godinu-2021.-2022.-1.pdf> (pristup: 17. siječnja 2021.).

<sup>17</sup> Hrvatski zavod za javno zdravstvo i Ministarstvo znanosti i obrazovanja, <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2020/03/Upute-za-sprje%C4%8Davanje-i-suzbijanje-epidemije-bolesti-COVID-19-vezano-uz-rad-pred%C5%A1kolskih-ustanova-osnovnih-i-srednjih-%C5%A1kola-u-%C5%A1kolskoj-godini-2021.-2022.-1.pdf> (pristup: 17. siječnja 2021.).

<sup>18</sup> Hrvatski zavod za javno zdravstvo i Ministarstvo znanosti i obrazovanja, <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2021/11/Upute-za-sprje%C4%8Davanje-i-suzbijanje-epidemije-bolesti-COVID-19-vezano-uz-rad-pred%C5%A1kolskih-ustanova-osnovnih-i-srednjih-%C5%A1kola-u-%C5%A1kolskoj-godini-2021.-2022..pdf> (pristup: 17. siječnja 2021.).

**76.** Kad je riječ o neprimjenjivanju Odluke/2022 na „osobe mlađe od 16 godina“ (podstavak 5. točke IX. Odluke/2022), uvaženi su mjerodavni zaključci Europske komisije (prethodno navedeni), pri čemu se pošlo od primarne postavke da bi uvođenje obveznih COVID-dokaza za osobe mlađe od 16 godina moglo biti opravdano samo u krajnjoj nuždi (primjerice, kod planirane hospitalizacije djece) ili u visokorizičnim situacijama na kojima nije nužno njihovo sudjelovanje (primjerice, kod svadbenih svečanosti i drugih okupljanja).

Pri tome je uvažena činjenica da osobe mlađe od 16 godina rjeđe i u značajno manjem broju ulaze u javnopravna tijela u smislu članka 4. stavka 2. ZoZPB-a i ove Odluke (iznimke su školske i odgojno-obrazovne ustanove). Štoviše, racionalna je pretpostavka da djeca mlađa od 16 godina u prostore javnopravnih tijela u pravilu ulaze u pratnji roditelja/staratelja. U takvoj situaciji, opravdano je smatrati vjerojatnim da ako su roditelji/staratelji predočili COVID-dokaz radi ulaska u javnopravno tijelo, onda se taj umanjeni rizik od prijenosa zaraze, koji su roditelji/staratelji dokazali, odnosi i na dijete koje je u njihovoj pratnji. Primjerice, ako roditelj ima negativni test unutar 48 sati opravdano je pretpostaviti da bi negativni test imalo i dijete koje je s njim u pratnji. Stoga izuzimanje osoba mlađih od 16 godina od obveze predočjenja COVID-dokaza predstavlja prihvatljivu razinu rizika u odnosu na prednosti koje ta iznimka ima za tu djecu i mlađe maloljetnike.

Za starije maloljetnike (osobe između 16 i 18 godina starosti) navedena pravila više ne bi vrijedila jer je riječ o osobama koje već ostvaruju brojne kontakte te se druže i okupljaju s više ljudi, češće koriste javni prijevoz, odlaze u trgovine, posjećuju kino predstave, rjeđe se pojavljuju u pratnji roditelja/staratelja, češće ulaze u prostore javnopravnih tijela, itd., usporedi li ih se s osobama mlađim od 16 godina.

**77.** Kad je riječ o neprimjenjivanju Odluke/2022 na „osobe koje dovode dijete ili učenika u dječji vrtić ili osnovnu školu ili ustanovu za odgoj i obrazovanje djece i adolescente s posebnim potrebama“ (podstavak 6. točke IX. Odluke/2022) pošlo se od temeljne postavke da za djecu i adolescente s posebnim potrebama ustanove za odgoj i obrazovanje pružaju nužne rehabilitacijske i terapijske, a ne samo odgojno-obrazovne programe. Za djecu predškolske dobi i djecu nižih razreda osnovne škole kojima je nužna pratnja zbog značajki razvojne dobi, vrtić i škola su utočišta koja pružaju sigurnost usporedi li ih se s ostankom kod kuće bez prikladnog i odgovarajućeg nadzora.

Djeci i adolescentima kojima je uslijed razvojne dobi ili značajki zdravstvenog stanja nužna pratnja kako bi došli u odgojno-obrazovnu ustanovu, pravo na odgoj, obrazovanje, terapiju, rehabilitaciju i sigurno utočište moglo bi biti uskraćeno ako bi se zahtijevalo da osobe koje su djeci nužna pratnja moraju predočiti COVID-dokaz. Time bi prava djece i adolescenata s posebnim potrebama bila povrijeđena zbog propusta njihovih roditelja/staratelja.

U već spomenutim Uputama za sprječavanje i suzbijanje epidemije bolesti COVID-19 vezano uz rad predškolskih ustanova, osnovnih i srednjih škola u školskoj godini 2020./2021 od 26. kolovoza 2021. između ostaloga je navedeno: „U školu učenici dolaze i odlaze sami, organiziranim prijevozom ili u pratnji roditelja, ovisno o odluci roditelja, kao što bi dolazili i odlazili da nema epidemije. Kada dovodi i odvodi dijete, roditelj ili druga osoba u pratnji djeteta može ući u dječji vrtić te u školu ako je riječ o učeniku 1. razreda osnovne škole (u skladu s odlukom ravnatelja, npr. prvog dana škole) ili o učeniku s teškoćama u razvoju. U ustanovu može ući roditelj ili druga osoba u pratnji kada dovodi i odvodi dijete s teškoćama, posebno ako zdravstveno stanje

djeteta/učenika to zahtijeva te ako dijete/učenik s teškoćama u razvoju nema osiguranu potporu pomoćnika u nastavi ili stručnoga komunikacijskog posrednika koji umjesto roditelja uvodi dijete/učenika u ustanovu. Roditelj ili druga osoba u pratnji dovodi dijete do garderobe pred prostorijom u kojoj dijete boravi. Roditelj ili druga osoba u pratnji djeteta ulazi u vrtić na način da održava razmak od najmanje 1,5 m, a po mogućnosti 2 m u odnosu na sve druge osobe, dezinficira ruke na ulazu te izbjegava zadržavanje i grupiranje u ustanovi. Duže zadržavanje moguće je primjerice prilikom prilagodbe djeteta na novu sredinu na početku uključivanja u ustanovu, uz predočenje digitalne COVID potvrde. Međusobni razmak ne trebaju držati osobe iz istog kućanstva. U pratnji djeteta/učenika uvijek je samo jedna odrasla osoba. Roditelj ili druga osoba u pratnji djeteta/učenika obvezno u ustanovi nosi masku te bez maske ne može ući u ustanovu, već dijete/učenika preuzima djelatnik ispred ulaza u ustanovu.“ Sukladno tome, tim je Uputama još u kolovozu 2021. omogućen ulazak pratnje u odgojno-obrazovne ustanove samo kada je pratnja nužna (predškolska dob i prvi razred osnovne škole te djeca s teškoćama u razvoju, i to jedna osoba u pratnji), ali samo ako je riječ o kratkotrajnom zadržavanju u ustanovi. Kod dužeg zadržavanja, osoba u pratnji u odgojno-obrazovnim ustanovama dužna je predočiti COVID-dokaz.

**78.** Kad je riječ o neprimjenjivanju Odluke/2022 na „osobe koje prate osobu koja se ne može brinuti za sebe“ (podstavak 7. točke IX. Odluke/2022) pošlo se od postavke da građani ulaze 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, Stoga treba uvažiti zahtjev da osobama koje se ne mogu brinuti za sebe ne smije biti otežan ulazak u prostore javnopravnih tijela ni u slučaju kad ne mogu ili ne uspijevaju organizirati pratnju osobe koja posjeduje COVID-dokaz.

Ovdje je riječ o životnim situacijama i iskustvu koje govori da je nekima od naših najpotrebitijih građana ponekad teško organizirati bilo kakvu pratnju. U takvoj situaciji, uvjetovanje predočenja COVID-dokaza osobi koja je u pratnji izravno ugrožava prava osobe koja se ne može brinuti za sebe. Njoj se onemogućuje ulazak u prostor javnopravnog tijela zbog treće osobe (primjerice, zbog stavova ili uvjerenja o cijepljenju ili testiranju osobe o kojoj ovisi). Te se neželjene pojave ovom iznimkom nastoje spriječiti.

**79.** Kad je riječ o neprimjenjivanju Odluke/2022 na „osobe koje u poslovnice Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje dolaze podići svoju EU digitalnu COVID potvrdu“, na „osobe čija je prisutnost nužna u zakonom propisanim postupcima pred sudskim odnosno pravosudnim, upravnim te drugim državnim odnosno javnopravnim tijelima i osobama“ i na „korisnike poštanskih usluga koji moraju preuzeti pošiljke čije nepreuzimanje bi imalo pravne posljedice (podstavci 8., 9. i 10. točke IX. Odluke/2022), tim su se iznimkama nastojali obuhvatiti najčešći slučajevi kod kojih pravni, a ne životni razlozi nalažu potrebu uvažavanja činjenice da osobe u pitanju ne mogu predočiti COVID-dokaz jer ga nemaju.

Na svakom je od navedenih javnopravnih tijela (HZZO, sudovi, državna odvjetništva, policija i druga tijela državne uprave, nadležna javnopravna tijela i osobe) obveza da organiziraju svoj rad odnosno poslovanje na način da razinu rizika zaraze, nastalu propisivanjem tih iznimki, svedu na najnižu mjeru i istodobno osiguraju da osobe o kojima je riječ ne snose štetne pravne posljedice zbog eventualne nemogućnosti ulaska u ta tijela.

**80.** Kad je riječ o neprimjenjivanju Odluke/2022 na „osobe kod kojih postoje kontraindikacije za cijepljenje ili za dovršetak cijepljenja bilo kojim cjepivom protiv COVID-19, a što se dokazuje liječničkom potvrdom“, pošlo se od temeljne postavke da su zdravstvene kontraindikacije za cijepljenje stanje koje predstavlja objektivnu prepreku za dobivanje EU digitalne COVID potvrde na temelju cijepljenja. One su objektivna prepreka cijepljenju koju osobe svojom voljom i svojom odlukom da se cijepi ne mogu prevladati. Neuvažavanjem njihova zdravstvenog stanja, na koje oni ne mogu utjecati, te bi osobe bile stavljene u iznimno nepovoljan položaj jer bi im pristup prostorima svih javnopravnih tijela iz članka 4. stavka 2. ZoZPZB-a i ove Odluke bio onemogućen bez objektivnog i razumnog opravdanja.

U opisanim se slučajevima pravična ravnoteža postiže tako da se od tih osoba zahtijeva predočenje liječničke potvrde o tome da kod njih postoje kontraindikacije za cijepljenje ili za dovršetak cijepljenja bilo kojim cjepivom protiv bolesti COVID-19.

Primjerice, i u Švicarskoj se od osoba koje se ne mogu cijepiti iz zdravstvenih razloga (kontraindikacija) traži samo liječnička potvrda (liječnička bilješka) koja potvrđuje zdravstvene kontraindikacije za cijepljenje.<sup>19</sup> Usporedivo pravilo vrijedi i u Luksemburgu (pri čemu je uz potvrdu o kontraindikaciji za cijepljenje potrebno priložiti i potvrdu o negativnom testu na COVID-19 [PCR ili certificirani antigen test] ili po potrebi izvršiti samotestiranje na licu mjesta).<sup>20</sup>

## **9) Točka IX. ove Odluke (izmjena točke X. Odluke/2021)**

**81.** U točki X. Odluke/2021 određuju se mjesta i načini obavljanja testiranja.

Sadržaj odredaba točke X. Odluke/2021 ovom Odlukom nije izmijenjen.

U odredbama je izvršen jedan redakcijski ispravak te su provedena terminološka usklađivanja s tekстом članka 4. ZoZPZB-a.

## **10) Točka X. ove Odluke (izmjena i dopuna točke XI. Odluke/2021)**

**82.** U točki XI. Odluke/2021 dana je preporuka svim poslodavcima, koji nisu obveznici Odluke, da „vedu mjeru obveznog testiranja svojih zaposlenika i drugih osoba koje dolaze u njihove poslovne prostore“.

**83.** Točka XI. Odluke/2021 ovom se Odlukom usklađuje s člankom 47. stavkom 2. točkom 8.a ZoZPZB-a, tako da se odredba dopunjuje novom sigurnosnom mjerom obveznog predočenja COVID-dokaza radi ulaska u prostore javnopravnih tijela. Tekst odredbe u cijelosti se stilizira i nomotehnički uređuje. Međutim, svrha i smisao odrede točke XI. Odluke/2021 nisu izmijenjeni.

---

<sup>19</sup> Federal Council, Coronavirus: Frequently Asked Questions (FAQs)

<https://www.bag.admin.ch/bag/en/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/haeufig-gestellte-fragen.html?faq-url=/covid/en/covid-certificate/do-children-and-adolescents-have-show-covid-certificate-places-certificate> (pristup: 16. siječnja 2021.).

<sup>20</sup> The Luxemburg Government, Coronavirus, The 2G+ system, <https://covid19.public.lu/en/covidcheck.html> (pristup: 16. siječnja 2021.).

## **11) Točka XI. ove Odluke (izmjena i dopuna točke XII. Odluke/2021)**

**84.** Odredba točke XII. Odluke/2021 je glasila: „Provedbu ove Odluke obvezan je osigurati čelnik tijela, odnosno poslodavac.“.

**85.** Izričaj „čelnik tijela, odnosno poslodavac“ ovom se Odlukom usklađuje s člankom 4. stavkom 2. ZoZPZB-a kako bi se dimenzionirao samo na odgovorne osobe u javnopravnim tijelima.

**86.** Točka XII. Odluke/2021 ovom se Odlukom dopunjuje dvama novim stavcima kojima se razrađuje članak 75.a ZoZPZB-a. Taj zakonski članak glasi: „ Novčanom kaznom u iznosu od 30.000,00 do 50.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj odgovorna osoba koja ne osigura provedbu posebne sigurnosne mjere obveze predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti radi ulaska u određene prostore (članak 47. stavak 2. točka 8.a i članak 55.a).“.

Dopunama točke XII. Odluke/2021 uvažilo se 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 novim stavcima 2. i 3. točke XII. Odluke/2022 razrađuje se pretpostavka prekršajne odgovornosti odgovorne osobe u javnopravnom tijelu iz članka 75.a ZoZPZB-a („ako ne osigura provedbu“) na način da se propisuje kako prekršajna odgovornost postoji onda kada odgovorna osoba u javnopravnom tijelu 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 prostore javnopravnog tijela, 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 nadležnoj sanitarnoj inspekciji Državnog inspektorata ulazak u prostore javnopravnog tijela osobe koja je odbila predočiti dokaz, ali je suprotno zabrani ušla u prostore tog javnopravnog tijela.

## **12) Točka XII. ove Odluke (završna odredba)**

**87.** Ustavni sud Republike Hrvatske naveo je u odluci broj: U-I-5781/2021 i dr. od 21. prosinca 2021. ([www.usud.hr](http://www.usud.hr)) kako „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 XII. 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>.

**88.** Članak 48. stavak 3. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor („Narodne novine“, br. 74/15.; u daljnjem tekstu: Pravila) propisuje: „Ako se više od polovine članaka osnovnog propisa mijenja, odnosno dopunjava, potrebno je pristupiti donošenju novoga propisa.“

Ta se Pravila, na temelju članka 1. stavka 3., na odgovarajući način primjenjuju na sve druge propise. Odluke koje Stožer civilne zaštite donosi u provedbi članka 47. ZoZPZB-a smatraju se „drugim propisima“ u smislu članka 125. alineje 2. Ustava, što je Ustavni sud utvrdio 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](http://www.usud.hr)).

Izmjene odnosno dopune Odluke/2021, učinjene ovom Odlukom, zahvaćaju više od polovine točaka Odluke/2021, pa bi se moglo tvrditi da je umjesto njezinih izmjena i dopuna trebalo donijeti novu Odluku (izmijenjenog naslova), a postojeću staviti izvan snage, osobito stoga što su pojedine izmjene supstantivne naravi.

Međutim, kako usklađivanje sa ZID-om ZoZPZB-a:143/21 obuhvaća „paket“ od ukupno četiri odluke, ocijenjeno je da je od citiranog pravila jači zahtjev za jedinstvenim pravno-tehničkim pristupom noveliranju svih četiriju odluka, zbog čega su ovom odlukom provedene samo izmjene i dopune Odluke/2021.

**89.** U takvim okolnostima, 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 posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja na virus SARS-CoV-2 te posebne sigurnosne mjere obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 radi ulaska u prostore javnopravnih tijela.

### **13) Točka XIV. ove Odluke (završna odredba)**

**90.** U točki XIV. 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.