Savjetovanje s javnošću u postupku ocjene zakonitosti općeg akta

Praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

VUS - čl.3.st.2. ZUS (nadležnost)

- Ocjena zakonitosti općeg akta:
  - jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
  - pravne osobe koja ima javnu ovlast
  - pravne osobe koja obavlja javnu službu
- VUS- postupak pokreće na:
  - na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom koji smatraju da su im općim aktom povrijeđena njihova prava ili pravni interesi
  - VUS - po službenoj dužnosti
  - na temelju obavijesti fizičkih ili pravnih osoba
  - po prijedlogu pučkog pravobranitelja ili posebnog pravobranitelja ili suda (bilo kojeg).

Ocjena zakonitosti općih akata
- objektivni upravni spor-

- Opći akt - pravni akt koji sadrži opća pravna pravila i odnosi se na neodređeni broj osoba ili situacija i mora odgovarati sadržaju koji mu je odredio zakon. Prije nego što stupi na snagu mora biti objavljen.
- Eksterni/interni
- Cilj - zaštita objektivne zakonitosti i pravnog poretka.

  - ne ispituju se eventualne povrede subjektivnih prava.
- Svrha - ispitati je li opći akt u skladu s propisima višeg pravnog reda na temelju kojih je donesen i koji su mjerodavni za regulaciju određenog pravnog područja (Statut, Zakon).

Posljedice nezakonitosti općeg akta

- VUS - ako utvrdi da opći akt nije suglasan sa zakonom ili statutom, presudom će ukinuti opći akt ili pojedine njegove odredbe (čl.162.st.3. ZUS).
- Ukinuti opći akt odnosno ukinute pojedine njegove odredbe prestaju važiti danom objave presude VUS-a u „Narodnim novinama.” (čl.162.st.4. ZUS).
- Ako VUS ne utvrdi nezakonitost općeg akta - odbija zahtjev/ne pokreće postupak ocjene zakonitosti općeg akta.
- VUS sudi u vijeću od 5 sudaca.

Primjena ZPPI u ocjeni zakonitosti općih akata

- Čl.11. ZPPI – (objavljivanje dokumenata u svrhu savjetovanja s javnošću).
- Propisuje dužnost tijela javne vlasti na provođenje savjetovanja s javnošću kod donošenja zakona i podzakonskih akata.
- Na odgovarajući način se primjenjuje i u postupku donošenja općih akata kada se općim aktom neposredno uređuju pitanja od interesa građana i pravnih osoba.
- Nije temelj za donošenje općeg akta.
- Obveza savjetovanja - kod eksternih općih akata.
- Ako VUS utvrdi da prije donošenja općeg akta nije proveden postupak savjetovanja ili prilikom savjetovanja nije poštivana odredba čl.11. ZPPI
  - opći akt ukida u cijelosti.

  Ako VUS ne utvrdi povredu čl.11. ZPPI:
  - odbija zahtjev/ne pokreće postupak ocjene zakonitosti općeg akta.
- Smjernice Povjerenika za informiranje - upute za pravilnu primjenu ZPPI.

Praksa VUS-a (povreda čl.11. ZPPI)

- Usoz-277/2023 od 20. svibnja 2024.

Ukida se Pravilnik o davanju stanova u najam G.S.

VUS:

- čl.11.st.1. ZPPI - dužnost provođenja savjetovanja kod općih akata kada se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

- čl.11.st.2. ZPPI - savjetovanje se provodi preko internetske stranice ili središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću - objavom nacrta općeg akta s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem općeg akta te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja.

- Pravilnikom se neposredno uređuju pitanja od interesa za građane.

- U spisu nema dokaza da je u postupku donošenja Pravilnika proveden postupak savjetovanja s javnošću, na web stranici ne postoji trag o postupku savjetovanja s javnošću, a niti bi to proizlazilo iz očitovanja donositelja dostavljenog VUS-u.

- Donositelj je dužan pridržavati se zakonom propisanog postupka za donošenje odluka iz svoje nadležnosti čime se osiguravaju formalni uvjeti za zakonitost njegova postupanja i donesenih odluka.

- Pravilnik je ukinut zbog njegove nezakonitosti u formalnom smislu.

Praksa VUS-a (povreda čl.11.st.3. ZPPI)

- Usoz-251/2023 od 30. listopada 2025.

Ukida se Odluka o mjerilima za utvrđivanje učešća roditelja u ekonomskoj cijeni programa predškolskog odgoja i obrazovanja te srbi o djeci predškolske dobi.

VUS:

- Dužnost provođenja savjetovanja s javnošću u pravilu se provodi u trajanju od 30 dana. (čl.11. st. 3. ZPPI).
- Donositelj općeg akta je obavijestio javnost da će savjetovanje trajati od 3.7. do 12.7. (kraći rok).
- Odstupanje od pravila dopušteno je samo u iznimnim i opravdanim okolnostima.
- Široko tumačenje iznimke dovodi u pitanje primjenu roka uopće.
- Razlozi skraćivanja nisu bili dani u prijedlogu nacrta Odluke, a razlozi iz izvješća o provedenom savjetovanju nisu upućivali na izvanredne okolnosti.
- Nije odlučna činjenica da je javnost bila upoznata sa pripremom i izradom nacrta prijedloga Odluke kao ni činjenica što nisu dostavljene primjedbe zainteresirane javnosti.

Praksa VUS-a (nema povrede čl.11. st.3.ZPPI)

- Usoz-334/2025 od 20.svibnja 2024.

Zahtjev podnositelja odbijen.

Osporena je Odluka o visini paušalnog poreza za djelatnosti iznajmljivanja i smještaja u turizmu na području G.N.

Prigovor podnositelja zahtjeva - savjetovanje s javnošću trajalo je 29 dana.

VUS:

- Uvidom u Izvješće o provedenom savjetovanju utvrđeno je da je nacrt osporene Odluke bio objavljen na internetskim stranicama G.N.

- Vrijeme savjetovanja navedeno je razdoblje od 25. listopada 2023. do 23. studenoga 2023. (30 dana).

- Savjetovanje je započelo 25. listopada 2023. u 00 sati te je trajalo do 23. studenoga 2023. u 24 sata.

- Poštivano je pravilo o trajanju savjetovanja kako propisuje ZPPI.

- Osporena Odluka je donesena u postupku provedenom sukladno mjerodavnim propisima te prigovori podnositelja nisu od utjecaja na zakonitost donošenja navedene Odluke.

Praksa VUS (povreda čl.11.st.3. i 5. ZPPI)

- Usoz- 243/2025 od 28. svibnja 2026.

Ukida se Odluka o mjerilima za naplatu usluga dječjih vrtića G.V.

- Objavljen je nacrt Odluke s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići.
- Objavljen je obrazac sudjelovanja javnosti.
- Sudjelovanje je određeno u roku od 30 dana.
- Javnost je sudjelovala u postupku savjetovanja.
- Objavljeno je izvješće o provedenom savjetovanju.

VUS:

- Donositelj prethodno nije objavio Plan Savjetovanja (čl.11.st.5. ZPPI).
- Odluka je donesen dva dana prije završetka savjetovanja.
- Neovisno o tome je li riječ o većem ili kao u konkretnom slučaju minimalnom odstupanju razlozi skraćivanja roka od 30 dana moraju se obrazložiti uz dokument koji se stavlja na savjetovanje.
- Donositelj razloge obrazložio tek u sudskom sporu.

Praksa VUS-a (povreda čl.11.st.4. ZPPI)

- Usoz- 11/2026 od 29. siječnja 2026.

  Ukida se Odluka o socijalnoj skrbi.

- Objavljen je nacrt Odluke s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići.
- Obrazac sudjelovanja javnosti- savjetovanje je trajalo 30 dana.
- Objavljeno je Izvješće o provedenom savjetovanju - javnost je sudjelovala.

VUS:

- U Izvješću su navedene primjedbe zainteresirane javnosti, ali je na njih odgovoreno - „zahvaljujemo na sudjelovanju".
- ZPPI propisuje obvezu objave izvješća s očitovanjem o tome zašto nije moguće neki prijedlog ili primjedbu prihvatiti.
- Samo navođenje pristiglih primjedbi, a bez očitovanja o njima, ne predstavlja ispunjene zakonske obveze savjetovanja s javnošću u smislu čl.11.st.4.ZPPI.
- Nužna je dvosmjerna komunikacija radi pružanja povratne informacije.

Praksa VUS-a (nema povrede čl.11. ZPPI)

- Usoz-11/2025 od 27.svibnja 2025.

Zahtjev podnositelja odbijen.

Osporena je Odluka o nerazvrstanim cestama na području O.V. i zbog povrede čl.11. ZPPI.

VUS:

- Objavljen je Plan savjetovanja.

- Objavljen je nacrt Odluke i razlozi donošenja - prijedlog popisa nerazvrstanih cesta vidljiv je iz Popisa nerazvrstanih cesta i grafičkog prikaza.

- Upućen je poziv na savjetovanje sa zainteresiranom javnošću.

- Savjetovanje je trajalo 30 dana.

- Po isteku roka za dostavu mišljenja i prijedloga izrađeno je i objavljeno izvješće o provedenom savjetovanju koje sadrži očitovanja s razlozima za prihvaćanje i neprihvaćanje podnesenih prijedloga/primjedbi.

- Iz ZPPI - ne proizlazi obveza provođenja novog kruga savjetovanja nakon prihvaćanja primjedbi i prijedloga zaprimljenih za vrijeme trajanja savjetovanja.

Ustavni sud

- Ustavni sud, Odlukom, broj: U-III-660/2025 od 10. prosinca 2025. ukinuo je presudu VUS-a, Usoz-94/2024-7 od 17. prosinca 2024.

Ustavni sud:

- VUS se samo ograničio na ocjenu da su nacrti općih akata objavljeni na internetskoj stranici, da je savjetovanje trajalo u propisano roku i da je objavljeno izvješće o provedenom savjetovanju.

- Objava nacrta općih akata, bez popratnog dokumenta s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići njihovim donošenjem i bez „izričitog i nedvosmislenog poziva" zainteresiranoj javnosti nije dostatna za pravilnost postupka savjetovanja - čl.11.st.2. ZPPI.

- VUS donosi novu presudu, Usoz-13/2026 od 27. travnja 2026. kojom ukida Odluku o komunalnoj naknadi.

VUS:

- iako se u izvješću o provedenom savjetovanju navode ciljevi i glavne teme savjetovanja odnosno prikaz stanja i promjena, ne može se smatrati da je time u cijelosti ispoštovan postupak savjetovanja jer prethodno nije objavljen dokument u kojem se navode razlozi i ciljevi koji se žele postići donošenjem s pozivom zainteresiranoj javnosti da dostavi svoje prijedloge i primjedbe u određenom roku te s jasno naznačenim rokom trajanja savjetovanja – donositelj nije u cijelosti postupio u skladu s čl. 11. ZPPI.

Hvala na pažnji!