



## Pravni okvir za savjetovanje s javnošću

U okviru projekta "Dijalog o mobilnosti u Zagrebu" pripremili smo kratki osvrt na neke od propisa koji definiraju obavezu i način provedbe savjetovanja s građanima. Obuhvatili smo glavne propise - neobavezujući Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata te Zakon o pravu na pristup informacijama, ali i neke druge zakone.

Željeli smo informirati građane, mjesnu samoupravu i ostale zainteresirane o najvažnijim propisima (iako ih ima još), kako bi dobili uvid u svoja prava i obaveze, kao i obaveze nadležnih tijela uprave i samouprave.

---

U studenom 2009. godine usvojen je **Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata**<sup>1</sup>, kojim se utvrđuju opća načela, standardi i mjere javnih savjetovanja, a 2010. i Smjernice za primjenu Kodeksa<sup>2</sup>. Primjena Kodeksa savjetovanja i Smjernica moguća je i od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u smislu neobavezujućeg dokumenta koji olakšava proces donošenja općih akata i dokumenata.

Važeći pravni okvir koji tijela javne vlasti, uključujući općine, gradove i županije, obavezuje na provedbu savjetovanja s javnošću kada donose opće akte te strateške i druge planske dokumente, čine **Zakon o pravu na pristup informacijama i Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata**, u mjeri u kojoj nije u suprotnosti s odredbama Zakona. Uz opći pravni režim, pojedinim je zakonima propisana obveza informiranja i omogućavanja uključivanja javnosti u odnosu na pojedina pitanja koja su od neposredne važnosti za svakodnevni život lokalnih zajednica, kao i buduće generacije, prije svega u području zaštite okoliša, prostornog uređenja i održivog gospodarenja otpadom.

---

<sup>1</sup> NN 140/09

<sup>2</sup> [https://savjetovanja.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice\\_PDF.pdf](https://savjetovanja.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice_PDF.pdf)

Provedba savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata te dokumenata kojima se utječe na interese korisnika regulirana je u članku 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, čime se pravno utemeljuje ovaj mehanizam, s ciljem propisivanja procedure koja rezultira većom demokratičnošću i većom efikasnošću u procesu donošenja odluka.

Izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama iz kolovoza 2015.<sup>3</sup> jasnije su definirane obaveze u pogledu savjetovanja s javnošću pa je tako članak 11. Zakona izmijenjen na način da je sužen krug obveznika provedbe savjetovanja, precizirana vrsta akata prilikom čijeg donošenja ili usvajanja je potrebno prethodno provesti savjetovanje s javnošću, jasnije je uređen sadržaj savjetovanja, odnosno dokumenti koji se moraju objaviti prilikom otvaranja i po završetku savjetovanja (plan savjetovanja, nacrt i razlozi donošenja, izvješće o provedenom savjetovanju), kao i način provedbe. Također je jasno naznačena razlika između provedbe savjetovanja prema Zakonu o pravu na pristup informacijama i provedbe savjetovanja prema Zakonu o procjeni učinka propisa, prije svega u pogledu izrade i objave plana savjetovanja.

Člankom 10. Zakona o pravu na pristup informacijama utvrđena je obaveza tijela javne vlasti da na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljuju nacрте zakona i drugih propisa te općih akata za koje se provodi postupak savjetovanja s javnošću.

Provedba savjetovanja s javnošću, kako je propisuje važeći Zakon o pravu na pristup informacijama, odnosi se na internetsko savjetovanje, ili putem internetske stranice nositelja izrade akta ili putem središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, iako se time ne isključuje provedba i drugih načina savjetovanja s javnošću.

#### Članak 11. Zakona o pravu na pristup informacijama

##### *Objavljivanje dokumenata u svrhu savjetovanja s javnošću*

(1) Tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

(2) Savjetovanje s javnošću tijela državne uprave provode preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću, a druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima preko internetske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, objavom nacrta propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa, akta ili drugog dokumenta te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja.

(3) Tijela javne vlasti iz stavka 1. ovoga članka dužna su provesti savjetovanje s javnošću u pravilu u trajanju od 30 dana, osim u slučajevima kad se savjetovanje provodi sukladno propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa.

(4) Po isteku roka za dostavu mišljenja i prijedloga tijelo javne vlasti dužno je izraditi i objaviti na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću odnosno internetskoj stranici izvješće o savjetovanju s javnošću, koje sadrži zaprimljene prijedloge i

<sup>3</sup> NN 85/15

primjedbe te očitovanja s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi. Izvješće o savjetovanju s javnošću nositelj izrade nacрта obvezno dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi propis, opći akt ili dokument.

(5) Tijela javne vlasti dužna su donijeti i na svojoj internetskoj stranici objaviti plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu najkasnije do isteka prethodne kalendarske godine. O izmjenama plana savjetovanja tijelo javne vlasti dužno je istim putem izvijestiti javnost.

(6) Plan savjetovanja s javnošću sadrži naziv propisa, općeg akta ili dokumenta za koji se provodi savjetovanje, očekivano vrijeme njegova donošenja ili usvajanja, okvirno vrijeme provedbe internetskog savjetovanja te druge predviđene načine na koje se namjerava provesti savjetovanje, kao što su javne rasprave, distribucija nacрта propisa zainteresiranoj javnosti elektroničkom poštom, sudjelovanje u radnim skupinama i drugo.

(7) Nakon provedenog savjetovanja dokumentaciju koja nastaje u postupku savjetovanja s javnošću, bilo u elektroničkom obliku bilo na papiru, tijelo javne vlasti dužno je čuvati u skladu s propisima o arhivskom gradivu.

U skladu s člankom 11., stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, županije, gradovi i općine dužni su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju općih akata, odnosno drugih strateških ili planskih dokumenata kada se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. Strateški i planski dokumenti kojima se utječe na interese građana i pravnih osoba odnosno strategije, planovi i programi razvoja lokalne zajednice u cjelini ili za pojedine djelatnosti, osobito u okviru samoupravnog djelokruga tijela (npr. turizma, kulture, uređenja naselja, prometa, itd.), predstavljaju dokumente za koje je potrebno provesti savjetovanje s javnošću.

Savjetovanje s javnošću koje uređuje Zakon o pravu na pristup informacijama provodi se sukladno članku 11., stavak 2. putem Interneta. Tijela državne uprave dužna su ga provoditi putem središnjeg portala za savjetovanje s javnošću (portal e-Savjetovanja dostupan je na poveznici <https://savjetovanja.gov.hr/>), a drugi obveznici ili putem vlastitih Internet stranica ili putem središnjeg portala. U svakom slučaju, Internet (*on-line*) savjetovanje je preduvjet za ispunjavanje zakonske obveze.

U odnosu na **proračunske dokumente**, s obzirom na njihov specifičan sadržaj, praksa oko savjetovanja još se nije ustalila. Naime, dio proračuna je uvijek zadan konkretnim potrebama za tekuće potrebe administracije lokalnih zajednica (plaće, materijalne rashode i sl.). Međutim, u odnosu na dio proračuna koji će se utrošiti na različite aktivnosti i projekte, građani i pravne osobe trebaju imati priliku dati svoje mišljenje i prijedloge te u odnosu na njih dobiti odgovor (obrazloženje) lokalne vlasti. U Hrvatskoj se javljaju začeci posebnog oblika savjetovanja s javnošću u odnosu na proračun – participativno budžetiranje (npr. Pazin, Pula), ali za punu primjenu participativnog budžetiranja potrebno je da općine, gradovi i županije steknu znanja i vještine njihove provedbe, za što je preporučljiva suradnja s udrugama civilnog društva i projektno financiranje uvođenja ove vrlo važne prakse.

Neke odredbe **Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi**<sup>4</sup> posvećene su postupcima sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka, poglavito referendumu kao metodi sudjelovanja, mjesnim zborovima, prijedlogu donošenja nekog akta odnosno rješavanja pitanja iz djelokruga, kao i podnošenje predstavki i pritužbi (glava IV. Neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju, članci 24.-26.). Tako članak 24. navedenog Zakona propisuje da građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima preko referenduma i mjesnog zbora građana, u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Referendum je jedna od najznačajnijih metoda za ostvarivanje sudjelovanja javnosti u demokraciji i osnaživanje javnosti u procesu odlučivanja, a zbog svoje važnosti uređen je posebnim **Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave**.<sup>5</sup>

**Zakon o procjeni učinka propisa**<sup>6</sup> regulira postupak donošenja propisa na temelju dokaza i prikupljenih relevantnih podataka, koji će poslužiti kao smjernice za odabir najboljeg rješenja za donošenje propisa ili za poduzimanje nenormativnih aktivnosti i mjera. Procjenom učinaka propisa analiziraju se pozitivni i negativni učinci propisa na području gospodarstva uključujući i financijske učinke, područje socijalne skrbi te područje zaštite okoliša, s osvrtom na fiskalni učinak, uz istodobno savjetovanje s javnošću i zainteresiranom javnošću. Dakle, ovim se propisom provodi savjetovanje s javnošću o modelima na koje se neki društveni problem ili potreba može riješiti ili regulirati, a odnosi se posebno na vrednovanje mogućih učinaka određenih propisa na gospodarstvo, socijalnu zaštitu, okoliš i državni proračun odnosno javnu potrošnju. Navedeni se postupak provodi u dvije faze, a obveznici primjene su Vlada RH, odnosno Ured za zakonodavstvo, stručni nositelji izrade nacrt propisa odnosno nadležna resorna tijela (tijela državne uprave).

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu obveznici ove aktivnosti, ali su slobodni samostalno izraditi studije procjene učinaka propisa, za što iskustvo već imaju u području studija utjecaja na okoliš. Ujedno, iskustva iz savjetovanja u procesu procjene učinaka propisa mogu biti korisna i za lokalne jedinice. Primjerice, procjena učinka i pripadajuća savjetovanja mogla bi se organizirati za pitanje bi li bilo korisnije, svrsishodnije i učinkovitije graditi novu zgradu doma za starije osobe javnim sredstvima ili putem drugih vrsta partnerstva osigurati starijim osobama koje trebaju pojačanu skrb smještaj po povoljnijim uvjetima u postojećim privatnim domovima za starije osobe.

Zakon o zaštiti okoliša, Zakon o prostornom uređenju, Zakon o održivom gospodarenju otpadom, predviđaju posebne načine i postupke za upoznavanje javnosti s prijedlozima određenih planskih dokumenata ili odluka te njihovim izmjenama kao i davanje prijedloga i mišljenja od strane javnosti. Ti propisi ujedno obvezuju i jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, s obzirom da su one donositeljice određenih akata odnosno dokumenata u navedenim područjima.

Člankom 100. **Zakona o prostornom uređenju** propisan je način sudjelovanja sudionika u javnoj raspravi, a člankom 102. propisane su odredbe o roku i načinu objave izvješća o javnoj raspravi. Javna rasprava o prijedlogu prostornog plana lokalne razine objavljuje se u dnevnom tisku te na mrežnim stranicama resornog Ministarstva i jedinice lokalne samouprave uz propisani sadržaj objave javne rasprave. Istodobno s objavom javne rasprave, prijedlog

---

<sup>4</sup> NN 33/01, 60/01, 129/05, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15

<sup>5</sup> NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16

<sup>6</sup> NN 90/11

prostornog plana stavlja se na javni uvid na oglasnu ploču i mrežne stranice nositelja izrade prostornog plana i u informacijskom sustavu. Za vrijeme trajanja javnog uvida (koji je traje 30 dana za lokalne jedinice) nositelj izrade organizira, ovisno o složenosti rješenja prostornog plana, jedno ili više javnih izlaganja radi obrazloženja rješenja, smjernica i mjera, odnosno razloga za stavljanje izvan snage prostornog plana, koje daju nositelj izrade, odgovorni voditelj i prema potrebi drugi stručnjaci koji sudjeluju u izradi prostornog plana. O javnom izlaganju nositelj izrade vodi zapisnik koji potpisuje odgovorna osoba nositelja izrade.

**Zakon o održivom gospodarenju otpadom**<sup>7</sup> propisuje u članku 22. da se nacrt plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske kao i nacrt plana gospodarenja otpadom jedinice lokalne samouprave i Grada Zagreba objavljuje radi pribavljanja mišljenja, prijedloga i primjedbi javnosti. Posredstvom medija nadležno Ministarstvo, odnosno jedinice lokalne samouprave i Grad Zagreb izvješćuju javnost o mjestu na kojem je nacrt plana i nacrt plana gospodarenja otpadom jedinice lokalne samouprave i Grada Zagreba dostupan te načinu i vremenu iznošenja mišljenja, prijedloga i primjedbi. Podrazumijeva se da objava uključuje internetsku objavu, kao što se i izraz 'posredstvom medija' treba tumačiti i na način da uključuje obavijest na internetskoj stranici tijela javne vlasti. Rok u kojem javnost može iznositi primjedbe, prijedloge i mišljenja ne može biti kraći od 30 dana od dana objave.

**Zakon o zaštiti okoliša**<sup>8</sup> utvrđuje tri prava kojima se osigurava transparentnost i uključivanje građana u pitanjima zaštite okoliša: pravo na pristup informacijama o okolišu, pravo i način sudjelovanja javnosti u pitanjima zaštite okoliša te sudsku kontrolu akata kojima se odlučuje o okolišu (pristup pravosuđu). Postoji i Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša<sup>9</sup>.

Prema odredbama Zakona o zaštiti okoliša, javnost i zainteresirana javnost moraju rano, tijekom postupka odlučivanja u pitanjima okoliša, vezano za odgovarajuće djelovanje nositelja zahvata i operatera, na prikladan način, pravodobno i djelotvorno biti obaviještene o svojem pravu sudjelovanja u postupcima procjene utjecaja na okoliš. U tim postupcima javnost i zainteresirana javnost imaju pravo iznijeti svoje mišljenje, prijedloge i primjedbe vezano za donošenje odluka, odnosno akata tijela javne vlasti, na način i u rokovima kako je uređeno Uredbom. Sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš provodi se putem javne rasprave koja uključuje javni uvid i javno izlaganje.



Projekt financira Projekt sufinancira



<sup>7</sup> NN 94/13

<sup>8</sup> NN 80/13, 153/13, 78/15

<sup>9</sup> NN 64/08