



REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

KLASA: 008-01/25-01/4
URBROJ: 401-01/09-25-02
Zagreb, 25. studenog 2025.

- DRŽAVNIM TIJELIMA
- TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE
- JEDINICAMA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE)
SAMOUPRAVE
- PRAVNIM OSOBAMA S JAVNIM OVLASTIMA

PREDMET: Smjernice o provedbi savjetovanja s javnošću – primjena članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, br. 25/13, 85/15 i 69/22)

1. Uvod

Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 - pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka USRH) jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, a Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13, 85/15 i 69/22) omogućuje svim fizičkim i pravnim osobama, domaćim i stranim, pristup informacijama koje su u posjedu tijela javne vlasti, u skladu s uvjetima i ograničenjima koja su propisana Zakonom, ali i obvezu određenog kruga tijela javne vlasti da uključuju javnost u proces donošenja odluka u okviru savjetovanja s javnošću.

Člankom 10. Zakona o pravu na pristup informacijama utvrđena je obveza proaktivnog objavljivanja dokumenata za koje se provodi postupak savjetovanja s javnošću, kao dio redovitog informiranja javnosti o radu tijela javne vlasti, a članak 11. Zakona o pravu na pristup informacijama propisuje obvezu provedbe savjetovanja s javnošću.

Od 1. siječnja 2024. godine u primjeni je Zakon o instrumentima politike boljih propisa („Narodne novine“, br. 155/23) koji, osim što uređuje planiranje zakonodavnih aktivnosti, postupak procjene učinaka i vrednovanje propisa, kao instrument politike boljih propisa uređuje i savjetovanje s javnošću za tijela državne uprave u čijem je djelokrugu izrada nacrtu prijedloga zakona i drugih propisa.

Tako su člancima 27. i 28. Zakona o instrumentima politike boljih propisa propisane obveze i iznimke u provedbi postupka savjetovanja s javnošću.

Člankom 35. stavkom 2. Zakona o instrumentima politike boljih propisa propisano je da nadzor nad provedbom tog Zakona u dijelu koji se odnosi na savjetovanje s javnošću provodi Povjerenik za informiranje u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravo na pristup informacijama.

U svrhu olakšavanja primjene Zakona o pravu na pristup informacijama, Povjerenik za informiranje od 2015. godine donosi upute i smjernice za primjenu pojedinih odredbi Zakona.

S obzirom na to da su se od objave dosadašnjih smjernica o provedbi članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama pojavila nova otvorena pitanja i izazovi u praksi, bilo ih je potrebno ažurirati (*Smjernice za provedbu članka 11. ZPPI – Savjetovanja s javnošću* iz 2016. godine (KLASA: 008-01/14-01/01, URBROJ: 401-01/13-16-01), *Uputa za provedbu članka 11. ZPPI – Sastav radnih skupina* iz 2022. godine (KLASA: 008-01/22-01/20, URBROJ: 401-01/9-22-22-1) i *Preporuka za provedbu članka 11. ZPPI – savjetovanje s javnošću JLP(R)S kod donošenja proračuna* iz 2023. godine (KLASA: 008-08/23-01/6, URBROJ: 401-01/13-23-1).

2. Obveznici provedbe savjetovanja s javnošću

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 (članak 11. stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama).

Obveznici provedbe savjetovanja s javnošću sljedeće su kategorije tijela javne vlasti:

- tijela državne uprave,
- druga državna tijela,
- jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: JLP(R)S),
- pravne osobe s javnim ovlastima.

Članak 11. Zakona o pravu na pristup informacijama ne primjenjuje se u slučajevima kada su predlagatelji donošenja zakona i podzakonskih propisa, odnosno općih akata i drugih dokumenata druge osobe (npr. zastupnici, vijećnici, klubovi zastupnike/vijećnika), no nema zapreka da tijela javne vlasti omoguće na svojim internetskim stranicama provedbu savjetovanja s javnošću za akte drugih ovlaštenih predlagatelja. U tom slučaju, primjedbe pristigle u javnom savjetovanju trebao bi razmotriti predlagatelj akta te sastaviti izvješće o provedenom savjetovanju, no stvar je dogovora između tijela javne vlasti i predlagatelja akta, hoće li to učiniti.

3. Osoba zadužena za provedbu savjetovanja s javnošću

Sukladno članku 13. Zakona o pravu na pristup informacijama, svako tijelo javne vlasti mora imenovati osobu koja je zadužena za osiguravanje provedbe odredbi Zakona, uključujući savjetovanja s javnošću. Te su osobe – službenici za informiranje tijela javne vlasti.

U pravilu, službenik za informiranje trebao bi biti zadužen i za osiguravanje provedbe savjetovanja s javnošću. Ipak, u nekim tijelima javne vlasti, osobito tijelima državne uprave koja su primjenjivala Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata („Narodne novine“, br. 140/09), uz službenike za informiranje postoje koordinatori za savjetovanja. To je u pravilu rezultat činjenice da je Kodeks savjetovanja predvidio imenovanje koordinatora savjetovanja s javnošću, a isto pitanje nije bilo uređeno Zakonom o pravu na pristup informacijama.

Nadalje, člankom 33. stavkom 1. Zakona o instrumentima politike boljih propisa propisano je da čelnik tijela državne uprave imenuje koordinatora za provedbu instrumenata politike boljih propisa koji može imati zamjenike za područje procjene učinaka propisa i vrednovanje propisa te za područje savjetovanja s javnošću.

Međutim, službenik za informiranje ovlašten je primjenjivati Zakon o pravu na pristup informacijama u cjelini, čak i u slučajevima kada su zbog opsega i prirode posla imenovani posebni koordinatori za provedbu savjetovanja s javnošću koji djeluju samostalno ili kao pomoćnici službenika za informiranje. Bez obzira na organizacijsku shemu, službenik za informiranje je osoba koja izrađuje godišnje izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama te surađuje s Povjerenikom u postupku po predstavkama i inspekcijskom nadzoru, stoga treba biti neposredno upoznat i uključen u provedbu savjetovanja s javnošću.

4. Vrste akata za koje je propisana obveza provedbe savjetovanja s javnošću

4.1. Zakoni i drugi propisi

Savjetovanje s javnošću provodi se za zakone, uredbe, pravilnike ili propise drugog naziva kojima se detaljnije razrađuju odredbe zakona, kao i druge akte koji imaju karakter propisa (kriteriji, standardi, pravila i sl.).

Prema stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske, pod „*drugim propisom*“ u smislu članka 125. alineje 2. Ustava, izraženom u više rješenja (npr. u rješenju broj: U-II-3224/2006, „Narodne novine“, br. 74/09 te u rješenju, broj: U-II-5157/2005, „Narodne novine“, br. 41/12) podrazumijeva se eksterni općenormativni i pravno obvezujući akt koji je donijelo tijelo državne vlasti radi uređenja pojedinih pitanja, izvršenja i/ili provedbe zakona, odnosno provedbe drugog propisa više pravne snage, koji uređuje odnose na općenit način i koji djeluje prema svima koji se nađu u pravnoj situaciji da se na njih dotični akt ima primijeniti. Sukladno tome, temeljna su materijalna obilježja „drugog propisa“ u smislu članka 125. alineje 2. Ustava njegova apstraktnost i generalnost.

Savjetovanje s javnošću za tijela državne uprave u postupku pripreme i izrade zakona i drugih propisa detaljnije je propisano Zakonom o instrumentima politike boljih propisa, dok se u odnosu na ostale kategorije tijela javne vlasti koji su obveznici provedbe savjetovanja s javnošću primjenjuju isključivo odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama.

4.2. Opći akti

Savjetovanje s javnošću treba se provoditi za opće akte kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

Zakon o upravnim sporovima („Narodne novine“, br. 36/24) u članku 3. stavku 2. propisuje da je predmet upravnog spora i ocjena zakonitosti općeg akta JLP(R)S, pravnih osoba koje imaju javne ovlasti i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu.

U odnosu na opće akte, savjetovanje se provodi kad se radi o obvezujućim aktima opće primjene na odrediv, ali ne konkretno (poimenično) određen krug osoba odnosno subjekata, a koji utječu na njihove interese, uključujući njihova prava i obveze (tzv. eksterni opći akti). Drugim riječima, JLP(R)S i pravne osobe s javnim ovlastima u postupku donošenja akata kojima uređuju pitanja iz svog djelokruga, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana ili druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području,

odnosno području njihove djelatnosti (primjerice, uređenje naselja i stanovanja, prostorno planiranje, komunalne djelatnost, zaštita okoliša itd.), dužne su provoditi postupak savjetovanja s javnošću.

S druge strane, opći akti koje imaju karakter pojedinačnog akta kojim se odlučuje o pravima i obvezama konkretne fizičke ili pravne osobe temeljem prethodno provedenog postupka nisu akti pogodni za savjetovanje, kao ni opći akti interne prirode koji se odnose primjerice na samo tijelo javne vlasti (npr. pravilnici o unutarnjem redu).

Tijelo javne vlasti (koje je nositelj izrade nacрта/prijedloga akta) s obzirom na karakter i vrstu akta kojeg donosi (ili čije donošenje predlaže) treba samostalno utvrditi utječe li se tim aktom na interese građana i pravnih osoba i je li prilikom njegovog donošenja dužno provesti postupak savjetovanja s javnošću.

Proračun JLP(R)S

Po pitanju obveze provedbe savjetovanja s javnošću pri donošenju proračuna JLP(R)S, Povjerenik za informiranje je u dosadašnjem razdoblju upućivao JLP(R)S na provedbu specifičnih oblika savjetovanja s javnošću za proračun kao najvažniji financijski dokument kojim se utječe na interese građana i pravnih osoba.

Prilikom provođenja postupaka ocjene zakonitosti općeg akta, Visoki upravni sud Republike Hrvatske nije ocijenio protivnim zakonu niti ukinuo proračune JLP(R)S za koje nije provedeno savjetovanje s javnošću sukladno članku 11. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Prema stajalištu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, izraženom u Presudi: poslovni broj: Usoz-80/2023-6 od 22. svibnja 2023. godine, procedura donošenja proračuna propisana je Zakonom o proračunu i Uputom za izradu proračuna koju donosi Ministarstvo financija Republike Hrvatske. Način sudjelovanja javnosti u izradi proračuna kao i njegovih izmjena i dopuna nije zakonom propisan. Stoga je, sukladno odredbama članka 144. Zakona o proračunu i Uputi za izradu proračuna, u svrhu osiguranja transparentnosti, sudjelovanje javnosti moguće osigurati putem objave nacрта na internetskim stranicama jedinice lokalne samouprave.

Iz navedenog proizlazi da JLP(R)S o proračunu nisu dužne provoditi savjetovanje s javnošću prema odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

Međutim, u praksi veliki broj JLP(R)S uključuje javnost u postupak donošenja proračuna (provedbom savjetovanja prema odredbama ZPPI-ja ili na neki drugi način), stoga je preporuka da se nastavi s dobrom praksom koja doprinosi transparentnosti u postupku donošenja navedenih akata.

Financijski planovi proračunskih i izvanproračunskih korisnika

Na temelju Upute za izradu prijedloga proračuna JLP(R)S koje izrađuje Ministarstvo financija, upravno tijelo za financije u suradnji s drugim upravnim tijelima jedinice izrađuje uputu za izradu i dostavu prijedloga financijskih planova upravnih tijela te proračunskih i izvanproračunskih korisnika JLP(R)S.

Iz navedenog proizlazi da ni pravne osobe s javnim ovlastima nisu dužne pri donošenju financijskih planova, kao i izmjena i dopuna financijskih planova provoditi postupak savjetovanja s javnošću iz članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Međutim, nema zapreke ni da pravne osobe s javnim ovlastima, kao i JLP(R)S, nastave s dobrom praksom provedbe savjetovanja o prijedlozima financijskih planova koja doprinosi transparentnosti u postupku donošenja navedenih akata.

4.3. Strateški i planski dokumenti kojima se utječe na interese građana i pravnih osoba

Strategije, planski i programski dokumenti kojima se usmjerava i određuje razvoj neke politike, djelatnosti, odnosno razvoja predstavljaju dokumente za koje je nužno potrebno provesti savjetovanje s javnošću, kao što su primjerice: Nacionalna razvojna strategija, Strategija sprječavanja korupcije, Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, Planovi razvoja JLP(R)S i sl.

Međutim, strateški i planski dokumenti koji po svom sadržaju imaju interni karakter u smislu primjene na samo unutarnje funkcioniranje tijela (npr. strateški planovi koji se donose sukladno Zakonu o proračunu ili godišnji planovi rada), nisu akti za koje je potrebno provoditi savjetovanja s javnošću, kao ni razni izvještajni dokumenti.

4.4. Izmjene i dopune akata koje se odnose na tehničko usklađivanje s aktima više razine

Nije potrebno provoditi savjetovanje s javnošću ako se izmjene odnose samo na izmjenu tehničkog karaktera akta (primjerice prilagodba akata u smislu izmjene naziva tijela i slično), kao ni u slučaju usklađivanja s propisom višeg ranga. Isto vrijedi i u slučaju donošenja novih akata u slučaju usklađivanja s izričitom zakonskom normom ili tehničkog preuzimanja propisa višeg ranga, budući da postupak provedbe savjetovanja tada ne bi bio razmjern svrsi koja se donošenjem takvog akta želi postići, jer se prikupljenim mišljenjima i prijedlozima javnosti ni na koji način ne može utjecati na sadržaj akta.

Međutim, ako se uz usklađivanje s drugim aktima mijenja i dopunjuje i sadržaj akta u dijelu kojim se utječe na interese korisnika, nužno je provesti savjetovanje sukladno propisanom zakonskom okviru.

5. Način provedbe savjetovanja s javnošću

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 nacrt 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 (članak 11. stavak 2. Zakona o pravu na pristup informacijama).

Savjetovanje s javnošću, onako kako ga propisuje Zakon o pravu na pristup informacijama, provodi se putem Interneta, kako bi se osigurala mogućnost sudjelovanja što šireg kruga dionika odnosno zainteresiranih osoba.

Tijela državne uprave savjetovanja s javnošću provode putem središnjeg državnog portala za provedbu savjetovanja (e-Savjetovanja - <https://esavjetovanja.gov.hr/>), a ostali obveznici provedbe savjetovanja to čine ili putem svojih internetskih stranica ili putem središnjeg državnog portala (neke JLP(R)S to čine putem specijalizirane platforme proracun.hr).

Ako se savjetovanje provodi putem portala e-Savjetovanja, potrebno je na internetskoj stranici tijela javne vlasti na odgovarajući način informirati javnost o tome da se savjetovanje provodi, zajedno s poveznicom gdje je savjetovanje objavljeno.

Na internetskoj stranici tijela javne vlasti trebalo bi u posebnoj kategoriji pod nazivom „savjetovanja s javnošću“ objavljivati informacije o provedenim savjetovanjima s popratnom dokumentacijom.

Naime, i člankom 10. Zakona o pravu na pristup informacijama utvrđena je obveza proaktivnog objavljivanja dokumenata o kojima se provodi savjetovanje s javnošću (stavak 1. točka 3.). U tom smislu, s obzirom na to da korisnici primarno posjećuju internetsku stranicu tijela javne vlasti, informacije o savjetovanjima s javnošću, čak i kada se provode putem portala, trebaju biti objavljene i na internetskoj stranici tijela. Na taj način se zainteresirana javnost o istome informira i omogućava joj se da sudjeluje u procesu donošenja zakona i drugih propisa, općih akata i drugih dokumenata, te se time ispunjava svrha zakonske odredbe članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama.

5.1. Postupak provedbe savjetovanja s javnošću

Savjetovanje s javnošću započinje internetskom objavom nacrtu zakona i drugog propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići njihovim donošenjem, sastavom radne skupine koja je izradila nacrt te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja u određenom roku, s jasno naznačenim rokom trajanja savjetovanja – danom otvaranja i danom završetka savjetovanja.

5.1.1. Objava obrazloženja razloga i ciljeva

Prilikom objave nacrtu zakona, drugog propisa, općeg akta ili dokumenta, potrebno je objaviti obrazloženje razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa, općeg akta ili drugog dokumenta - u zasebnom dokumentu, sažeto i uočljivo.

Naime, sadržaj koji je propisan poslovnica (ocjena stanja, osnovna pitanja koja se trebaju urediti, posljedice koje će proizaći, obrazloženje), a koji se objavljuje u sklopu nacrtu akata na savjetovanju, u pravilu je preopsežan i nedovoljno pregledan te se ne smatra obrazloženjem razloga i ciljeva u smislu ZPPI-ja.

Važnost objave obrazloženja razloga i ciljeva potvrdio je i Visoki upravni sud RH u presudi poslovni broj: Usoz-153/20-5 od 29. studenoga 2021. u kojoj je utvrdio da „*budući da u predmetnom slučaju nije objavljen nacrt Odluke, radi provođenja javnog savjetovanja sa zainteresiranom javnosti, niti su objavljeni razlozi za donošenje akta, odnosno ciljevi koji se žele postići savjetovanjem, donositelj takvim postupanjem nije poštovao postupak donošenja Odluke.*“

5.1.2. Objava sastava radne skupine

Radi osiguranja pune transparentnosti postupka izrade i donošenja zakona, drugih propisa i akata te jačanja povjerenja građana u institucije i kako bi javnost imala sve relevantne informacije u vezi s izradom određenog akta, već na samom početku postupka savjetovanja, uz objavu akta o kojem se provodi savjetovanje, potrebno je objaviti sastav radne skupine koja je izradila prijedlog akta, ako je odlukom čelnika tijela radna skupina osnovana.

Tijela koja provode savjetovanja putem portala „e-Savjetovanja“, trebaju objaviti sastav radne skupine u rubrici „Ostali dokumenti“, dok tijela koja provode savjetovanja putem svojih internetskih stranica sastav radne skupine trebaju objaviti uz nacrt općeg akta odnosno drugog dokumenta.

Navedeno se odnosi na zakonsku obvezu objave sastava radnih skupina zajedno s dokumentom o kojem se provodi savjetovanje s javnošću i time se ne utječe na mogućnost tijela javne vlasti da sastave radnih skupina objave i ranije, odmah nakon imenovanja od strane čelnika tijela, sukladno uobičajenoj praksi.

Ako za pojedine akte nije bila osnovana radna skupina, potrebno je objaviti obavijest da radna skupina nije bila osnovana, jer u protivnom se izvodi pogrešan zaključak da tijelo nije ispunilo obvezu objave sastava radne skupine.

5.1.3. Poziv javnosti

Poziv javnosti da se uključi u savjetovanje, odnosno informacije o provedbi savjetovanja s javnošću potrebno je objaviti na jasno vidljivom mjestu, po mogućnosti na samoj naslovnici internetske stranice putem koje se savjetovanje provodi, odnosno u zasebnoj, lako dostupnoj i vidljivoj kategoriji unutar koje se objavljuju informacije o savjetovanjima. Kada se savjetovanje provodi putem središnjeg državnog portala „e-Savjetovanja“, informacija o otvorenom savjetovanju uz poveznicu treba biti objavljena i na internetskoj stranici tijela javne vlasti, kako bi zainteresirana javnost imala priliku saznati da se savjetovanje provodi.

6. Trajanje savjetovanja

Tijela javne vlasti iz stavka 1. članka 11. Zakona 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 (članak 11. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama).

Savjetovanje s javnošću, onako kako je to propisano Zakonom o pravu na pristup informacija, traje u pravilu 30 dana.

Savjetovanje može trajati kraće samo onda kad su nastupili izvanredni uvjeti radi kojih nije moguće provesti savjetovanje u zakonskom roku i u tom slučaju je razloge za skraćeno trajanje savjetovanja nužno jasno obrazložiti u obrazloženju uz dokument koji se stavlja na savjetovanje. Izvanredne okolnosti mogu biti primjerice potreba ispunjavanja uvjeta za korištenje EU fondova ili drugih obveza po međunarodnim ugovorima, elementarna nepogoda ili neki drugi opravdani razlog. Kašnjenje u izradi nacrta uslijed nekvalitetnog planiranja rada u tijelu javne vlasti ne može se smatrati opravdanim razlogom za skraćivanje vremena trajanja savjetovanja.

Nadalje, člankom 27. Zakona o instrumentima politike boljih propisa, između ostalog, propisano je da tijela državne uprave u postupku pripreme i izrade zakona i drugih propisa provode postupak savjetovanja s javnošću putem portala e-Savjetovanja u trajanju u pravilu od 30 dana sukladno Uredbi o metodologiji i postupku provedbe instrumenata politike boljih propisa („Narodne novine“, br. 19/24).

Člankom 28. stavkom 1. Zakona o instrumentima politike boljih propisa propisane su iznimke, odnosno propisano je da tijela državne uprave nisu obvezna provoditi postupak savjetovanja s javnošću za zakone i druge propise koji nemaju utjecaja na prava i obveze adresata propisa, a odnose se na: potvrđivanje međunarodnih ugovora; davanje ovlaštenja Vladi da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskoga sabora; izvršenje državnog proračuna Republike Hrvatske za pojedinu godinu; osnivanje i ukidanje pravnih osoba s javnim ovlastima; uređenje unutarnjeg ustrojstva i djelokruga tijela državne uprave ili horizontalno usklađivanje zakonodavstva.

Navedenim člankom propisano je i da savjetovanje s javnošću može trajati kraće od 30 dana kada se zakon ili drugi propis donosi u posebnim okolnostima koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, nacionalnu sigurnost, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, te da u tom slučaju tijelo državne uprave detaljno obrazlaže razloge za skraćeno trajanje savjetovanja s javnošću te ih objavljuje putem portala e-Savjetovanja.

Rok propisan člankom 11. Zakona o pravu na pristup informacijama zakonska je obveza, što dodatno potvrđuje stajalište Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, izrečeno u presudi poslovni broj: Usoz-[251/2023-5](#) od 30. listopada 2025. da je „ZPPI kao pravilo trajanja savjetovanja s javnošću odredio 30 dana, prema shvaćanju ovoga Suda odstupanje od tog pravila dopušteno je samo u iznimnim i opravdanim okolnostima. Suprotno tumačenje, odnosno dopuštanje širokog tumačenja iznimke od pravila moglo bi dovesti u pitanje primjenu propisanog roka uopće. Uz to Sud napominje i da prema smjernicama Povjerenika za informiranje za primjenu članka 11. ZPPI-ja od 21. prosinca 2016., u kojima se u odnosu na trajanje savjetovanja navodi da savjetovanje s javnošću može trajati kraće samo onda kad su nastupili izvanredni uvjeti radi kojih nije moguće provesti savjetovanje u zakonskom roku, s time da je u tom slučaju razlog za skraćeno trajanje savjetovanja nužno jasno obrazložiti u obrazloženju uz dokument koji se stavlja na savjetovanje.“.

Prilikom određivanja roka provedbe savjetovanja, kao prvi dan provedbe savjetovanja potrebno je računati dan nakon objave nacрта akta.

7. Objava izvješća o provedenom savjetovanju

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 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 (Članak 11., stavak 4. Zakona o pravu na pristup informacijama).

Tijelo koje je provelo savjetovanje s javnošću dužno je po proteku razumnog roka od zaključenja savjetovanja na istome mjestu na kojem je savjetovanje bilo objavljeno objaviti i

izvješće o provedenom savjetovanju s očitovanjem o tome zašto neki prijedlog ili primjedbu nije moguće prihvatiti u cijelosti ili djelomično.

Samo popisivanje pristiglih prijedloga i primjedbi, bez očitovanja tijela javne vlasti na iste, ne predstavlja adekvatno ispunjavanje zakonske obveze.

Najava objavljivanja izvješća i njegova objava nužna je radi dvosmjerne komunikacije s javnošću i pružanja povratne informacije, te u konačnici izgradnje kulture povjerenja. Stoga se pozivaju sva tijela koja su obveznici provedbe savjetovanja da svakako u razumnom roku objave izvješće o provedenom savjetovanju. Razuman rok za obradu svega nekoliko primjedbi i prijedloga može biti već sljedeći dan, dok je za veći opseg nužno i nekoliko dana ili tjedana, uz preporuku da se izvješće izradi i objavi najkasnije u roku od 30 dana.

U svakom slučaju, izvješće o provedenom savjetovanju moralo bi biti objavljeno u trenutku upućivanja akta u daljnju proceduru. Stajalište je Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženo u odlukama, broj: U-II-627/2022 i U-II-1034/2022 od 29. ožujka 2022., da je s obzirom na svrhu e-savjetovanja, nespojivo s vladavinom prava i standardima dobre uprave da se izvješća o provedenom e-savjetovanju objave nakon stupanja propisa na snagu. Objava izvješća o provedenom e-savjetovanju nakon stupanja propisa na snagu protivna je svrsi zbog koje se provodi e-savjetovanje.

Zakonska je obveza tijela javne vlasti da predmetno izvješće nositelja izrade propisa o provedenom savjetovanju dostave tijelu koje usvaja ili donosi propis, opći akt ili dokument, kao sastavni dio dokumentacije. Na državnoj razini, ta je obveza dodatno osnažena prilagodbama Poslovnika Hrvatskog sabora i Poslovnika Vlade Republike Hrvatske i donošenjem Zakona o instrumentima politike boljih propisa, u kojima je obveza dostave izvješća o provedenom savjetovanju izrijekom navedena. Isto se preporuča uvrstiti u poslovnik predstavničkih tijela JLP(R)S.

8. Plan savjetovanja

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.

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 (Članak 11., stavci 5. i 6. Zakona o pravu na pristup informacijama).

U svrhu kvalitetnog planiranja rada tijela javne vlasti i informiranja javnosti koja se želi uključiti u postupke donošenja akata, nužno je da tijelo javne vlasti do kraja kalendarske godine objavi plan savjetovanja s javnošću za iduću godinu. U Planu savjetovanja navodi se naziv akata koje tijelo planira donijeti u sljedećoj godini, očekivani kvartal ili mjesec provedbe savjetovanja s javnošću, kao i očekivani kvartal ili mjesec usvajanja. Plan savjetovanja mora sadržavati i informaciju o tome na koje se sve druge načine i u kojem razdoblju eventualno planira provedba savjetovanja s javnošću (npr. javna rasprava, slanje elektroničkom poštom).

U slučaju da se neki segment plana mijenja, novi, ažurirani plan tijela javne vlasti dužna su također objaviti na internetskoj stranici.

Preporuka je da se Plan savjetovanja objavi na internetskoj stranici na način koji je prilagođen korisniku (pravilo tri klika), lako pretraživ i u dijelu internetske stranice posvećenom savjetovanjima s javnošću ili pristupu informacijama.

Također, preporuka je da tijelo javne vlasti koje ne planira provedbu savjetovanja s javnošću za iduću kalendarsku godinu, navedenu informaciju objavi na internetskoj stranici.

8.1. Drugi predviđeni načini na koje se namjerava provesti savjetovanje

Uz provedbu obveznog internetskog savjetovanja, tijelo javne vlasti može predvidjeti i druge načine provedbe savjetovanja s javnošću.

To se osobito odnosi na javnu raspravu kao javno događanje na kojem će zainteresirana javnost moći usmeno ili pisanim putem dati svoje primjedbe i razmijeniti mišljenje s predstavnicima tijela javne vlasti.

Druga mogućnost je da tijelo javne vlasti distribuira nacrt propisa, akta odnosno dokumenta s pozivom na dostavu prijedloga i mišljenja osobama koje su identificirane kao zainteresirana javnost - fizičke i pravne osobe koje imaju neposredan interes u reguliranoj materiji, bilo da akt na njih utječe, ili su uključeni u njegovu provedbu, ili imaju neposredan interes, osobito kao stručnjaci za određena pitanja.

Važno je da tijela državne uprave, kada izrađuju nacрте zakona i drugih propisa i strateške dokumente iz svog djelokruga, uz internetsko savjetovanje na odgovarajući način upoznaju zainteresirane subjekte, kako korisnike i pravne osobe koje su neposredno zainteresirane za sadržaj propisa ili akta, tako i državna tijela te pravne osobe iz svog resora, s nacrtom propisa u čiju će primjenu biti neposredno uključeni ili koja će se na njih neposredno odnositi. Isto vrijedi za JLP(R)S kada uređuju pitanja iz svog djelokruga, a u odnosu na pravne osobe na njihovom području. Takva je praksa izuzetno važna kako bi se neposredno zainteresiranoj javnosti ukazalo na činjenicu provedbe savjetovanja s javnošću, omogućilo i potaklo ih da s obzirom na svoje iskustvo i znanje o području primjene budućeg propisa ili akta dostave svoje prijedloge i mišljenja, te u konačnici osiguralo donošenje kvalitetnog propisa i njegove pune primjene.

9. Čuvanje dokumentacije

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 (Članak 11., stavak 7. Zakona o pravu na pristup informacijama).

Ovim je člankom uređena zakonska obveza čuvanja dokumentacije koja je nastala u postupku provedbe savjetovanja, radi činjenice da spomenuta dokumentacija može biti potrebna i korisna u kasnijoj fazi nadogradnje akta ili pak predmet zahtjeva za pristup informacijama. Spomenuta dokumentacija čuva se prema pravilima propisa o arhivskom gradivu, u pravilu najmanje dvije godine.

Međutim, preporučljivo je da informacije i dokumentacija, a osobito plan savjetovanja, nacrti propisa, akata odnosno dokumenata te izvješće o savjetovanju u pogledu pojedinih propisa, ostanu dostupni na internetskoj stranici tijela odnosno portalu.

10. Posljedice neprovedbe savjetovanja s javnošću

Povjerenik za informiranje nije nadležan stavljati izvan snage zakone i druge propise te opće akte koji su stupili na snagu radi neprovedbe savjetovanja s javnošću ili nepravilnosti u provedbi savjetovanja.

Neprovedba savjetovanja s javnošću ili nepravilnosti u provedbi savjetovanja utječu na formalnu ispravnost zakona i drugih propisa te općih akata.

O suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske te o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom odlučuje Ustavni sud Republike Hrvatske u postupku propisanom u Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 99/99, 29/02 i 49/02-pročišćeni tekst).

Za ocjenu zakonitosti općih akata JLP(R)S, pravnih osoba koje imaju javne ovlasti i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu nadležan je Visoki upravni sud Republike Hrvatske sukladno Zakonu o upravnim sporovima.

11. Savjetovanje s javnošću prema odredbama Zakona o instrumentima politike boljih propisa

U odnosu na savjetovanje s javnošću, Zakon o instrumentima politike boljih propisa u članku 27. propisuje obveze tijelima državne uprave u provedbi postupka savjetovanja s javnošću:

- provodi se putem portala e-Savjetovanja,
- u trajanju u pravilu od 30 dana,
- mogućnost provođenja savjetovanja s javnošću putem javnog predstavljanja, anketa i fokus-skupina ili korištenja drugih metoda savjetovanja s javnošću,
- izrada i objava na portalu e-Savjetovanja Izvješća o provedenom savjetovanju s javnošću, u skladu s odredbama zakona kojim se uređuje pravo na pristup informacijama.

Također, Zakon o instrumentima politike boljih propisa propisuje u članku 28. iznimke u provedbi postupka savjetovanja s javnošću:

- nije obvezno provesti postupak savjetovanja s javnošću za zakon i drugi propis koji nema utjecaja na prava i obveze adresata propisa, a odnosi se na:
 - o potvrđivanje međunarodnih ugovora
 - o davanje ovlaštenja Vladi da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskoga sabora
 - o izvršenje državnog proračuna Republike Hrvatske za pojedinu godinu
 - o osnivanje i ukidanje pravnih osoba s javnim ovlastima
 - o uređenje unutarnjeg ustrojstva i djelokruga tijela državne uprave
 - o horizontalno usklađivanje zakonodavstva.
- može trajati kraće od 30 dana kada se zakon ili drugi propis donosi u posebnim okolnostima koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, nacionalnu sigurnost, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu.
- razloge za skraćeno trajanje savjetovanja s javnošću potrebno je detaljno obrazložiti te i objaviti putem portala e-Savjetovanja.

Člankom 24. Uredbe o metodologiji i postupku provedbe instrumenata politike boljih propisa pobliže se uređuje metodološka provedba savjetovanja s javnošću.

Člankom 25. Uredbe uređuje se izrada izvješća o provedenom savjetovanju u kojem stručni nositelj analizira svaki zaprimljeni prijedlog i mišljenje u postupku savjetovanja te daje odgovore uz odgovarajuća obrazloženja.

Nadzor nad provedbom Zakona o instrumentima politike boljih propisa u dijelu koji se odnosi na savjetovanje s javnošću provodi Povjerenik za informiranje u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravo na pristup informacijama.

12. Savjetovanja po posebnim propisima

Uz Zakon o pravu na pristup informacijama, postupci savjetovanja uređeni su i nekim posebnim propisima, npr. Zakonom o zaštiti okoliša, Zakonom o prostornom uređenju, Zakonom o gospodarenju otpadom, Zakonom o zaštiti prirode i dr.

Stoga, prilikom određivanja načina i rokova provedbe savjetovanja s javnošću te prilikom izrade plana savjetovanja, tijelo javne vlasti treba uzeti u obzir i obveze provedbe savjetovanja s javnošću propisane posebnim propisima.

Ured povjerenice za informiranje nastavit će održavati edukacijske programe na temu savjetovanja s javnošću, odnosno o istome poučavati u sklopu redovitih edukacija o pravu na pristup informacijama. Pravovremene informacije o edukacijama objavljuju se na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje www.pristupinfo.hr i Državne škole za javnu upravu www.dsju.hr.

POVJERENICA ZA INFORMIRANJE

Anita Markić, dipl.iur.