



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-243/2025-6

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga Suda Blanše Turić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Snježane Horvat-Paliska i Kristine Senjak Krunic, članica vijeća te više sudske savjetnice - specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu obavijesti KK iz [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], na sjednici vijeća održanoj 28. svibnja 2026.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o mjerilima za naplatu usluga dječjih vrtića Grada Vukovara, KLASA: 011-03/25-01/1, URBROJ: 2196-1-01-25-8 od 19. rujna 2025. („Službeni vjesnik“ Grada Vukovara, 10/25.).

Obrazloženje

1. Podnositeljica je ovom Sudu predložila da po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti Odluke o mjerilima za naplatu usluga dječjih vrtića Grada Vukovara, KLASA: 011-03/25-01/1, URBROJ: 2196-1-01-25-8 od 19. rujna 2025. („Službeni vjesnik“ Grada Vukovara, 10/25.- dalje: Odluka).
2. Podnositeljica u bitnom ističe da postupak javnog savjetovanja prije usvajanja osporene Odluke nije proveden sukladno odredbama članka 11. stavka 1. do 5. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", 75/13., 85/15. i 69/22. – dalje: ZPPI-a). Navodi da je osporena Odluka donesena 19. rujna 2025., dva dana prije završetka javnog savjetovanja, a iz preslike Obrasca za javno savjetovanje proizlazi da je javno savjetovanje trajalo u razdoblju od 22. kolovoza do 21. rujna 2025. Smatra da javno savjetovanje nije provedeno u trajanju od 30 dana prije donošenja osporene Odluke. Podnositeljica nadalje navodi da na web stranici Grada Vukovara niti u prilogu prijedloga osporene Odluke nije objavljeno izvješće o provedenom javnom savjetovanju iz kojeg bi bili razvidni eventualni prijedlozi i primjedbe zainteresirane javnosti te očitovanje nositelja izrade nacрта s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi, niti je donošenje iste predviđeno planom savjetovanja ili njegovom izmjenama i dopunama, što je utvrđeno uvidom u mrežnu stranici Grada Vukovara.
- 2.1. Podnositeljica nadalje ističe da je osporena Odluka opći akt kojom se neposredno uređuju pitanja od interesa za građane i pravne osobe na području Grada

Vukovara i kojom je utvrđena obveza plaćanja naknade za korištenje usluga dječjih vrtića u Gradu Vukovaru koja je do donošenja osporene Odluke za roditelje bila besplatna pa je Grad Vukovar bio obvezan postupiti po članku 11. ZPPI-a. Nadalje se poziva i na Smjernice Povjerenika za informiranje za primjenu članka 11. ZPPI-a od 21. prosinca 2016. kojima su detaljnije propisani razlozi koji opravdavaju kraće vrijeme savjetovanja. Zaključno ističe da Grad Vukovar nije naveo razloge za skraćivanje roka javnog savjetovanja od 30 dana tj. razloge koji upućuju da se radi o nastupu nekih izvanrednih okolnosti, već je ovakvim postupanjem ukazao na propuste u planiranju rada, što se samo po sebi ne može smatrati opravdanim razlogom za skraćeno trajanje savjetovanja i odstupanja od zakonom propisanog pravila da javno savjetovanje traje 30 dana, o čemu u prilog govore i presude ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-95/22-8 od 25. rujna 2022. i poslovni broj: Usoz-251/2023-5 od 30. listopada 2025. Podnositeljica predlaže da se nakon pokrenutog postupka ocjene zakonitosti osporena Odluka ukine.

3. Na navode podnositelja zahtjeva očitovao se gradonačelnik Grada Vukovara. U očitovanju se u bitnom navodi da je osporena Odluka na snazi i da se primjenjuje od 1. listopada 2025. te da je prije donošenja osporene Odluke sukladno članku 11. stavku 2. ZPPI-a proveden postupak savjetovanja s javnošću putem službene internetske stranice Grada Vukovara u razdoblju od 22. kolovoza do 21. rujna 2025. Nakon provedenog savjetovanja sastavljeno je Izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću te je isto objavljeno na internetskoj stranici Grada Vukovara. Nadalje se ističe da tijekom savjetovanja nije zaprimljena niti jedna primjedba/prijedlog/sugestija od strane građana pa niti od podnositeljice obavijesti te je zaprimljeno jedino nekoliko prijedloga predškolske ustanove Dječjeg vrtića Grada Vukovara koji su se najviše odnosili na samu tehničku provedbu odluke te su i uvršteni u sadržaj Odluke. U očitovanju se nadalje navodi da je prije donošenja osporene Odluke prošlo ukupno 28 dana savjetovanja sa zainteresiranom javnošću pa se smatra da je javnosti omogućeno stvarno, učinkovito i transparentno sudjelovanje u postupku donošenja osporene Odluke. Ujedno se ističe da su u konkretnom slučaju svi materijalni elementi savjetovanja bili ostvareni, a minimalno odstupanje od standardnog roka nije utjecalo na svrhu savjetovanja te na prava građana. Osporena Odluka uvrštena je u dnevni red sjednice Gradskog vijeća Grada Vukovara 19. rujna 2025. na kojoj je između ostalog donesena i Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o proračunu Grada Vukovara za 2025. dakle, radi potrebe planiranja uravnoteženog i održivog proračuna, a obzirom na nezavidnu financijsku situaciju.

3.1. U očitovanju se nadalje pojašnjava da sukladno članku 48. stavku 4. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju, dječji vrtić, koji je osnovala jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, naplaćuje svoje usluge od roditelja - korisnika usluga, sukladno mjerilima koja utvrđuje predstavničko tijelo te jedinice, osim programa predškole koji je za roditelja besplatan. Nadalje se navodi da su se usluge dječjeg vrtića kroz godine redovito naplaćivale, a tek počevši od 1. ožujka 2025. uoči lokalnih izbora, temeljem Odluke o mjerilima za naplatu usluga predškolskih ustanova Grada Vukovara („Službeni vjesnik Grada Vukovar“ 2/2025) za koju tadašnja vlast nije provela savjetovanje, uvedena je, u predizborne svrhe besplatna usluga čime je ugrožena fiskalna održivost. Osporenim Odlukom nije uvedena nova obveza koja ranije nije postojala već je ponovno uspostavljeno sufinanciranje usluge dječjeg vrtića kako je to i predviđeno navedenim člankom 48. stavkom 4. Zakona, te su osporenim

Odlukom zadržane sve olakšice u pogledu cijene usluge dječjeg vrtića. Slijedom navedenog u očitovanju se ističe da ne postoje opravdani razlozi za ukidanje Odluke.

4. Podnositeljica, iako pozvana, nije se očitovala na navode iz očitovanja. Zahtjev je osnovan.

5. Prijedlog je osnovan.

6. Na temelju članka 35. stavka 1. točke 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20), članka 48. i 49. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju (Narodne novine“, broj 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22), članka 32. stavka 1. točke 26. Statuta Grada Vukovara („Službeni vjesnik“ Grada Vukovara, 4/09, 7/11, 4/12, 7/13, 7/15, 1/18, 2/18-pročišćeni tekst, 7/19-Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 3/20, 3/21, 15/22), Gradsko vijeće Grada Vukovara na sjednici održanoj 19. rujna 2025. donijelo je osporenu Odluku. Navedenom Odlukom utvrđuju se mjerila za naplatu usluga dječjih vrtića kojima je osnivač Grad Vukovar od roditelja/skrbnika-korisnika usluga (članak 1.).

7. Prema odredbi članka 11. stavka 1. ZPPI-a 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. Prema stavku 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 nacrt propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa, akta ili drugog dokumenta, sastavom radne skupine koja je izradila nacrt, ako je odlukom čelnika tijela radna skupina bila osnovana te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja. Prema stavku 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, kada se savjetovanje provodi sukladno propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa. Prema stavku 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 primjedbe te očitovanja s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi. Izvješće o savjetovanju s javnošću nositelj izrade nacrt obvezno dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi propis, opći akt ili dokument. Prema stavku 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. Sukladno stavku 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.

8. Odlučujući o osnovanosti prigovora podnositeljice, ovaj Sud je izvršio uvid u službene stranice Grada Vukovaru, u rubriku Savjetovanja s javnošću i dokumentaciju stranaka.

9. Uvidom u rubriku Savjetovanja s javnošću, u dijelu podrubrike Plan Savjetovanja za 2025. kao i izmjene i dopune tog Plana, proizlazi da Grad Vukovar nije objavio Plan savjetovanja za osporenu Odluku. S obzirom da je odredbom članka 11. stavka 5. ZPPI-a propisana dužnost tijela javne vlasti da na svojoj internetskoj stranici objavi plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu najkasnije do isteka prethodne te da je i u Smjernicama Povjerenika za informiranje od 21. prosinca 2016. propisano da je u svrhu kvalitetnog planiranja rada tijela javne vlasti i informiranja javnosti koja se želi uključiti priložima u postupku donošenja akta, nužno da tijelo javne vlasti objavi plan savjetovanja s javnošću za iduću godinu, proizlazi da je neobjavlivanjem plana savjetovanja za osporenu Odluku povrijeđena odredba članka 11. stavka 5. ZPPI-a.

10. Daljnjim uvidom u rubriku Savjetovanja s javnošću, proizlazi da je Grad Vukovar objavio Nacrt osporene Odluke s Obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići njenim donošenjem. Nadalje proizlazi da je objavljen i Obrazac sudjelovanja zainteresirane javnosti o Nacrtu prijedloga Odluke iz kojeg proizlazi da je savjetovanje planirano u razdoblju od 22. kolovoza do 21. rujna 2025. te poziv zainteresiranoj javnosti da dostavi prijedloge/primjedbe. Također proizlazi da je objavljeno i Izvješće o provedenom savjetovanju, u kojem se navodi da je savjetovanje trajalo od 22. kolovoza do 21. rujna 2025. iz kojeg proizlazi da su zaprimljeni samo prijedlozi/primjedbe Dječjeg vrtića Grada Vukovara te su navedeni razlozi prihvatanja odnosno neprihvatanja danih prijedloga/primjedbi.

11. Nadalje, iz dokumenata provedenog postupka savjetovanja proizlazi da je savjetovanje za osporenu Odluku određeno u razdoblju od 22. kolovoza do 21. rujna 2025., dakle, u razdoblju od 30 dana kako je to i propisano člankom 11. stavkom 3. ZPPI-a, međutim, osporena Odluka donesena je dva dana prije završetka postupka savjetovanja tj. 19. rujna 2025. S obzirom na to da je ZPPI kao pravilo trajanja savjetovanja odredio 30 dana, prema već zauzetom stajalištu ovoga Suda (presuda, poslovni broj: Usoz-251/2023-5 od 30. listopada 2025.) odstupanje od tog pravila dopušteno je samo u iznimnim i opravdanim okolnostima, što je i u skladu sa Smjernicama Povjerenika za informiranje. Dakle, neovisno o tome je li riječ o većem ili kao u konkretnom slučaju minimalnom odstupanju, razlozi skraćivanja moraju se jasno obrazložiti u obrazloženju uz dokument koji se stavlja na savjetovanje, dok je u konkretnom slučaju donositelj razloge skraćivanja trajanja savjetovanja naveo tek u očitovanju na navode podnositeljice, koji razlozi i uz njihovo uvažavanje ne mogu nadomjestiti uočeni propust. Stoga se ocjenjuje da donositelj nije u cijelosti postupio sukladno odredbi članka 11. stavka 3. ZPPI-a.

12. Slijedom navedenog, ovaj Sud ocjenjuje da je osporena Odluka nezakonita u formalnom smislu zbog čega je na temelju članka 162. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", 36/24.- dalje: ZUS) ukinuo osporenu Odluku.

13. Osporena Odluka, u skladu s odredbom članka 162. stavka 4. ZUS-a prestaje važiti danom objave presude Visokog upravnog suda u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 28. svibnja 2026.

Predsjednica vijeća:
Blanša Turić, v.r.