

# Neka sporna pitanja u primjeni novog zakona o kazalištima

Dragan Zlatović\*

*U provedbi Zakona o kazalištima pojavljuju se neka otvorena pitanja koja su upućena našoj savjetničkoj službi. Za stav o njima zamolili smo autora ovoga članka da kao ekspert u ovom području iznese svoj stav. Radi se o statusu kazališnih umjetnika i članstvu u kazališnim vijećima javnih kazališta/ kazališnih družina.*

## 1. Uvod

Kada neki zakon tek stupi na snagu, a odmah u primjeni i usklađivanju izazove toliko pitanja i ukaže na toliko konverzija, očito je kako se u javnom savjetovanju, u konačnom oblikovanju završnog prijedloga zakonskog teksta i u samoj zakonodavnoj raspravi kod njegovog donošenja, propustilo razjasniti neka već tada otvorena pitanja, koja sada u praktičnoj primjeni samog zakona izazivaju nedoumice subjekata dužnih žurno izvršiti usklađivanje svojega statusa, ustrojstva i djelovanja sa samim zakonom.

Upravo je to slučaj s netom usvojenim novim hrvatskim Zakonom o kazalištima („Narodne novine“, br. 23/23.; u daljnjem tekstu: Zakon), koji je stupio na snagu 8. ožujka 2023. , a koji je donesen u cjelovitoj i otvorenoj zakonodavnoj proceduri, ali očito bez suštinskog koncentriranja na sam konačni zakonski tekst.

Ne možemo kazati kako je izostala javna rasprava o ovom zakonskom tekstu, da u donošenju Zakona nije konzultirana i bila aktivno uključena struka i stručna udruženja, da nije održano javno savjetovanje s nizom iznesenih sugestija, komentara i prijedloga, da nisu provedena dva čitanja zakona u Hrvatskom saboru te da nisu podnesenim brojni amandmani u saborskoj raspravi prije samog donošenja zakona itd. Ipak, kraj svega toga možemo zaključiti kada vidimo i analiziramo konačni usvojeni zakonski tekst, kako su akteri rasprave često govorili jedno, mislili i raspravljali o drugom, a kada čitamo sam Zakon uočavamo sasvim nešto treće. Ne samo gramatičkim čitanjem i promišljanjem zakonske norme, nego i dovođenjem iste/ih u svezu s općim standardima, drugim općim zakonima i propisima i *rationem* određenih pravnih instituta koji na našim prostorima imaju već dugu „život“ i praksu.

Nije slučajno kako upravo nomotehničkim ishodbima učenja i kompetencijama sve više pažnju posvećuju i studijski programi naših pravnih fakulteta i veleučilišta koji izvode sveučilišne i stručne studije u području prava i javne uprave.

Očito je da postoje manjkavosti u konačnom „pravopisanju“ samog Zakona, odnosno u nedovoljnom jasnom pre-

takanju onoga što se željelo u smislu nove kulturne politike kao jedne od javnih politika u konkretnu zakonsku normu.

Naime, iako je od stupanja na snagu Zakona prošlo manje od dva mjeseca, odvija se žustra rasprava o nekim zakonskim nedorečenostima i dvojabama o kojima je već bilo govora i u legislativnoj proceduri. Posebno apostrofiramo dvije situacije koje izazivaju najviše prijepora, nedoumice i nesnalaženja, odnosno sasvim opravdanih upita u konkretnoj primjeni zakonskih odredbi u praksi od strane onih kojima je zakonska norma upućena i koji je moraju primijeniti u relativno kratkom roku da bi mogli dalje nesmetano djelovati.

## 2. Članstvo u kazališnim vijećima javnih kazališta/ kazališnih družina

Ovdje izrijekom navodimo odnosnu zakonsku normu čl. 23. Zakona u kojoj je boldirano/podcrtano ono što izaziva određena pitanja i razmimoilaženja u tumačenju norme:

### Članak 23.

(1) *Kazališno vijeće javnog kazališta i javne kazališne družine ima pet ili sedam članova od kojih većinu imenuje osnivač.*

(2) *Kada je osnivač ili suosnivač javnog kazališta i javne kazališne družine Republika Hrvatska, članove kazališnog vijeća u ime osnivača imenuje i razrješuje ministarstvo nadležno za kulturu, a kada je osnivač ili suosnivač javnog kazališta i javne kazališne družine jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, članove kazališnog vijeća u ime osnivača imenuje i razrješuje izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.*

(3) *Najmanje jedan član kazališnog vijeća bira se iz redova kazališnih umjetnika zaposlenih u javnom kazalištu odnosno javnoj kazališnoj družini, a jedan iz redova svih zaposlenika sukladno općem propisu o radu.*

(4) *Ako članu kazališnog vijeća iz reda kazališnih umjetnika odnosno zaposlenika prestane rad, prestaje mu i članstvo u vijeću.*

(5) *Za člana kazališnog vijeća može se imenovati osobu koja ima završen sveučilišni diplomski studij ili sveučilišni*

\* izv. prof. dr. sc. Dragan Zlatović, prof. struč. stud. u trajnom izboru, Veleučilište u Šibeniku

integrirani prijediplomski i diplomski studij ili stručni diplomski studij ili s njim izjednačen studij.

(6) Za člana kazališnog vijeća kojeg imenuje osnivač imenuju se istaknuti kulturni djelatnici u području društvenih znanosti, humanističkih znanosti ili u umjetničkom području s radnim iskustvom u javnom kulturnom sektoru, istaknuti znanstvenici odnosno nastavnici u području društvenih znanosti, humanističkih znanosti ili u umjetničkom području te pravni ili ekonomski stručnjaci s iskustvom u području kulture.

(7) Najmanje jedan član kazališnog vijeća nacionalnih kazališta kojeg imenuje osnivač mora biti istaknuti profesionalni dramski, baletni ili operni kazališni umjetnik.

(8) Broj članova kazališnog vijeća kazališta i kazališne družine koja ima više osnivača mora biti razmjeran osnivačkim udjelima odnosno utvrđen osnivačkim aktom i statutom.

(9) Način imenovanja, izbora i razrješenja članova kazališnog vijeća uređuju se aktom o osnivanju i statutom.

(10) Mandat članova kazališnog vijeća je četiri godine.

(11) Za vrijeme trajanja mandata član kazališnog vijeća iz stavka 6. ovoga članka ne može biti u poslovnom odnosu s tim kazalištem odnosno s tom kazališnom družinom.

(12) Članovi kazališnog vijeća imaju pravo na novčanu naknadu za svoj rad u visini koju odredi osnivač i koja se isplaćuje na teret osnivača.

(13) Kazališno vijeće može se konstituirati kada je imenovana većina članova kazališnog vijeća.

S time u svezi upućujemo i na još jednu povezanu odredbu iz prijelaznog dijela Zakona i to :

#### Članak 67.

(1) Javna kazališta, javne kazališne družine i kazališne kuće koje su javne ustanove te Ansambl Lado dužni su u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona uskladiti statut, druge opće akte i rad s odredbama ovoga Zakona.

(2) Članovi kazališnih vijeća javnih kazališta i javnih kazališnih družina nastavljaju s radom do razrješenja odnosno imenovanja novih članova kazališnih vijeća u skladu s odredbama ovoga Zakona.

Slijedom eksplicitne zakonske odredbe, javna kazališta i javne kazališne družine dužne su svoje temeljne opće akte (odluka o osnivanju, statut) i druge opće akte i rad uskladiti s odredbama Zakona do 6. lipnja 2023. Dakle, u tom su se roku dužna ustrojiti i konstituirati i nova kazališna vijeća u smislu novog Zakona.

Koja se pitanja pri tome postavljaju u samoj praksi?

Prvo pitanje je da li se uvjet odgovarajućeg stupnja stručne spreme (visokog obrazovanja) primjenjuje na sve ili samo na dio i koji dio članova kazališnog vijeća?

Ministarstvo kulture i medija Republike Hrvatske kao priređivač ovog Zakona od samog je starta rasprave o ovom

Zakonu isticalo kako se ovaj kriterij treba odnositi na sve članove kazališnog vijeća, bez obzira tko ih imenuje ili bira, odnosno iz kojih redova ti članovi dolazili.

Da li je tako u važećem Zakonu i napisano?

U javnoj raspravi kao i u saborskoj raspravi isticane su primjedbe i prijedlozi s druge strane (struka, politička opozicija) kako se time zadire u standard radničkih prava na predstavljanje u tijelima poslodavca, ali bez ukazivanja na (ne)dorečenosti konkretne zakonske norme.

Analizirajmo odredbe čl. 23. st. 1. – 5. Zakona. Što primjećujemo jezičnom / gramatičkom analizom tih odredbi? Kako je ipak sve jasno, ali očito nije jasno onome tko je tekst finalno koncipirao i tko ga je trebao/treba tumačiti.

Iz citiranih zakonskih odredbi neprijeporno proizlazi kako se jedan dio članova kazališnog vijeća javnog kazališta/kazališne družine **imenuje** od strane osnivača (čl. 23. st. 1. i 2. Zakona) odnosno da se jedan dio članova kazališnog vijeća javnih kazališta/kazališne družine **bira** (čl. 23. st.3. Zakona) i to najmanje jedan član (dakle statutom kazališta može biti predviđen i veći broj članova iz ovih redova – *op. aut.*) iz redova kazališnih umjetnika koji su u radnom odnosu u tom kazalištu/kazališnoj družini, odnosno jedan član (ovdje nema opcije da bude predviđen veći broj članova iz ovih redova – *op. aut.*) iz redova svih (sic!) zaposlenika javnog kazališta/kazališne družine sukladno općim propisima o radu.

Dakle, ukoliko se radi o predstavnicima osnivača u kazališnom vijeću, radi se o imenovanim članovima, a kada se radi o predstavnicima posebnih kategorija zaposlenika odnosno svih zaposlenika tada se radi o izabranim članovima kazališnog vijeća.

Kod toga posebno apostrofiramo kako je u odredbi čl. 23. st. 3. Zakona izriječno navedeno kako se jedan član kazališnog vijeća bira iz redova svih zaposlenika, dakle nije navedeno dijela zaposlenika u smislu odredbe čl.23. st. 5. Zakona koji uspostavlja obrazovni (stručni) cenzus za imenovane članove kazališnog vijeća.

Suviše, u odredbi čl. 23. st. 3. Zakona se upućuje i na odgovarajuću primjenu općih propisa o radu, što bi u ovom slučaju značilo odgovarajuću primjenu odredbi čl. 164. Zakona o radu („Narodne novine“, br. 93/14., 127/17., 98/19. i 151/22.; u daljnjem tekstu: ZR) i Pravilnika o postupku izbora radničkog vijeća („Narodne novine“, br. 3/16., 52/17. i 138/20.).

Prema čl. 164. ZR-a, u javnoj ustanovi jedan član organa javne ustanove (upravno vijeće, odnosno drugo odgovarajuće tijelo) mora biti predstavnik radnika. Izvornu nadležnost imenovati ovog člana organa javne ustanove – predstavnika svih radnika ima radničko vijeće, a ako ono nije kod poslodavca osnovano tada predstavnika radnika u organu javne ustanove, između radnika zaposlenih kod poslodavca, biraju i opozivaju radnici na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem, u postupku propisanim ZR-om za izbor radničkog vijeća koje ima jednog člana. U tom smislu odredba čl. 145. st. 1. ZR-a je jasna te biračko

pravo (aktivno i pasivno) imaju svi radnici zaposleni kod određenoga poslodavca, osim onih čija je pozicija (dakle ne stručna sprema – *op.aut.*) u javnoj ustanovi nespojiva s dužnošću predstavnika radnika (čl. 145. st. 2. – 4. ZR-a).

Još jednom izdvajamo odredbu čl. 23. st. 5. Zakona:

*(5) Za člana kazališnog vijeća može se imenovati osobu koja ima završen sveučilišni diplomski studij ili sveučilišni integrirani prijediplomski i diplomski studij ili stručni diplomski studij ili s njim izjednačen studij.*

Dakle, smatramo kako se ovaj kriterij stručne sprema može i treba primijeniti izravno samo u postupku imenovanja onih članova kazališnog vijeća javnog kazališta/kazališne družine koje imenuje osnivač/i u smislu čl. 23. st. 1., 2, 6. i 7. Zakona. Isti kriterij nije *ex lege* primjenjiv na one članove kazališnog vijeća koji se biraju iz redova kazališnih umjetnika, a posebice ne na onog koji se bira iz redova svih zaposlenika.

U čl. 23. st. 9. Zakona je propisano kako se način imenovanja, izbora i razrješenja članova kazališnog vijeća uređuju aktom o osnivanju i statutom. Javna kazališta/kazališne družine dužne su uskladiti navedene osnivačke/temeljne opće akte do 6. lipnja 2023., te su u sklopu toga dužna u ovim aktima urediti i pitanja izbora članova kazališnog vijeća iz redova kazališnih umjetnika odnosno iz redova svih zaposlenika. Kod toga su moguće dvije situacije. Prema jednoj, u aktu o osnivanju odnosno statutu kazališta/kazališne družine se ne postavljaju kriteriji glede članstva kazališnog vijeća iz redova kako zaposlenih kazališnih umjetnika odnosno svih zaposlenika nego svi imaju pravo birati i biti birani sukladno općim propisima o radu. Prema drugoj, moguće je predvidjeti u aktu o osnivanju odnosno statutu javnog kazališta/kazališne družine da član (ili više njih) kazališnog vijeća koji dolaze iz redova zaposlenih kazališnih umjetnika moraju ispunjavati kriterij iz čl. 23. st. 5. Zakona. Tako bi ovaj kriterij bio u primjeni, ali ne s temelja neposredne primjene Zakona, nego autonomne regulacije same kazališne ustanove. To stoga što predstavnik posebnih kategorija zaposlenika u upravnom vijeću ili drugom odgovarajućem tijelu javne ustanove nije predstavnik radnika u organu poslodavca iz čl. 145.ZR-a. Dakle, ukoliko ovaj kriterij ne bi bio naveden u aktu o osnivanju i statutu kazališne ustanove, ne bi se mogao primjenjivati neposredno na temelju zakonske odredbe. Stoga će rješenje ove pravne situacije ovisiti o volji same kazališne ustanove, odnosno njenih osnivača (osnivanje ustanove iz čl. 7. Zakona odnosno prethodna suglasnost osnivača na statut iz čl. 43. Zakona). Treba svakako pripomenuti da bi široko tumačenje odredbe čl. 23. st. 5. Zakona eliminiralo iz opcije da budu predstavnici kazališnih umjetnika u kazališnom vijeću čitav niz priznatih kazališnih umjetnika koji imaju priznat umjetnički status od strane strukovnih udruženja unatoč nedostatku formalnog visokoškolskog obrazovanja, od kojih su neki i dobitnici visokih umjetničkih nagrada i priznanja za kazališna ostvarenja i djelovanja, uključujući primjerice Nagradu hrvatskog glumišta. Kod toga treba još jednom apostrofirati da birati i biti birani u kazališno vijeće mogu samo kazališni umjetnici koji su za-

posleni u kazalištu/kazališnoj družini neovisno da li imaju ugovor o radu na određeno ili na neodređeno vrijeme. Oni to mogu ostvariti na dva načina – preko predstavnika iz redova zaposlenih kazališnih umjetnika i preko predstavnika iz redova svih zaposlenika kojeg i oni, između ostalih, biraju bilo izravno ili posredno. Ostali kazališni umjetnici koji su angažirani u kazalištu po drugoj osnovi u smislu čl. 34. st. 2. Zakona (ugovor o djelu ili ugovor o autorskom/izvođačkom djelu – *op.aut.*) ne mogu birati niti biti birani u kazališno vijeće kazališne ustanove u kojoj faktički umjetnički djeluju.

Što javna kazališta odnosno kazališne družine mogu učiniti u primjeni ove nes(p)retno sročene zakonske odredbi u praksi, odnosno u postupku usklađivanja sastava kazališnih organa sukladno novom Zakonu?

Gore smo dali doktrinarni pregled regulative u ovom području. Međutim, moramo biti i praktično/pragmatično konzultantski određeni. Stoga predlažemo kako bi trebalo žurno zatražiti mišljenje nadležnih ministarstava (ako ne i autohtono tumačenje samog donositelja - Hrvatskog sabora) i to ne samo resornog Ministarstva kulture i medija Republike Hrvatske nego i Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike Republike Hrvatske, jer se u Zakonu izrijekom upućuje na primjenu općih propisa o radu. Iako je u našoj praksi bilo slučajeva da su dva ministarstva o istom pitanju imala suprotstavljene stavove (npr. u području primjene propisa u djelatnosti obrazovanja), svakako bi zajedničko stajalište kod ovog pitanja bilo poticajno za praktično postupanje javnih kazališta i njihovih osnivača u konkretnoj primjeni Zakona. Na ovaj način javna kazališta/kazališne družine ne bi bila prepuštena samostalnoj (pr)ocjeni zakonske odredbe, nego bi postupala prema stajalištu ministarstva nadležnog za kulturu koje je i tijelo ovlašteno za nadzor nad zakonitošću rada i općih akata kazališta i kazališne družine (čl. 66. Zakona). U smislu službenih mišljenja nužno bi dalje bilo na vrijeme uskladiti akt o osnivanju odnosno statut javnog kazališta/kazališne družine i svakako suviše donijeti i poseban opći akt – poslovnik o radu kazališnog vijeća. Na ovaj način javna kazališta bi postupajući po službenom mišljenju ministarstva ispunila svoju zakonsku obvezu iz čl. 67. Zakona, te izbjegla provedbu nadzora iz čl. 66. Zakona odnosno niz negativnih refleksija vezanih za (ne)zakonit sastav i djelovanje/odlučivanje kazališnih tijela.

Pri tome treba imati na umu da ova pravna pitanja mogu biti i predmetom ustavnosudskog odlučivanja, s obzirom da široko tumačenje i primjena odredbe čl. 23. st. 5. Zakona može imati negativan utjecaj glede ostvarivanje temeljnih ljudskih prava i standarda (pravo na rad koje implicira i pravo na predstavništvo radnika, načelo ravnopravnosti i jednakosti i sl.), što svakako može determinirati regulaciju i postupanje u ovim pitanjima.

### 3. Status kazališnih umjetnika

Drugo je pitanje, koje je u svezi i s prvim gore obrazloženim pitanjem, tko sve prema novom Zakonu ima status kazališnog umjetnika?

Vidimo da ovisno o tom statusu ovisi i pravo na posebno predstavništvo u kazališnom vijeću iz redova tih zaposlenika.

I ovdje je zakonodavac odnosno predlagatelj izazvao određeno „čudjenje“ zbog samog zakonodavnog „zahvata“ odnosno daljnje primjene u praksi kraj sadašnje (ne)regulacije.

Do stupanja na snagu novog Zakona ovo je pitanje bilo pravno regulirano. Naime, u primjeni je bio Pravilnik o utvrđivanju kazališnih radnika koji se smatraju kazališnim umjetnicima („Narodne novine“, br. 39/07.).

Prema čl. 2. ovog Pravilnika kazališnim umjetnicima su se smatrali: dramski glumci, operni i operetni pjevači i članovi zbora, plesači klasičnog baleta, plesači suvremenog plesa, stvaraoci i animatori lutaka, orkestralni solisti i članovi orkestra, redatelji, dirigenti, koreografi, dramaturzi, umjetnički voditelji dramskog, opernog, baletnog i lutkarskog studija te slikarske i kiparske radionice, zborovođe, baletni majstori, baletni pedagozi, korepetitori, scenografi, kostimografi, scenski slikari (majstori slikari), scenski kipari (majstori kipari), oblikovatelji scenskog svjetla i tona (voditelji rasvjete i tona, majstori rasvjete i tona), slikari maske (voditelji maskerske radionice, majstori maske), voditelji vlasuljarske radionice i majstori vlasuljari ako su raspoređeni na takva radna mjesta prema općem aktu kazališta. Da bi kazališni umjetnik mogao obavljati ove poslove trebao je imati odgovarajuću školsku spremu (svjedodžbu, diplomu), odnosno priznati status samostalnog umjetnika sukladno odgovarajućim zakonskim propisima.

Novi Zakon ovdje donosi svojevrsnu pomutnju „iz vedra neba“ na način da je naprasno danom stupanja na snagu Zakona ( 8. ožujka 2023.) prestao važiti citirani Pravilnik, a da istodobno nije Zakonom popisano donošenje novog pravilnika u ovom sadržajnom području. Dakle, od tada izostaje pozitivna (barem podzakonska) regulativa koja bi eksplicitno propisivala tko se sve ima smatrati kazališnim umjetnikom i pod kojim uvjetima.

Predlagatelj je vjerojatno kod ovakvog rješenja pošao od pretpostavke deregulacije određenih pitanja kako ne bi stvarao stroge okvire za postupanje odnosno da se može *pro futuro* bez regulacijske intervencije proširiti krug kazališnih umjetnika, koji se s vremenom i sukladno novom vremenu (nove kazališne koncepcije, nova umjetnička i tehnološka rješenja) obogaćuje za nove poslove.

Stoga bi poslovi iz ranijeg Pravilnika sada ušli u sferu općepoznatih poslova kazališnih umjetnika, dakle iz sfere pisanog prava u sferu običajnog prava.

Smatramo kako ovo rješenje, unatoč prihvatljivoj deregulacijskoj namjeri, nije dobro, jer otvara prostora različitim određenjima tko se smatra kazališnim umjetnikom, što može biti drukčije poimano od sredine do sredine, posebice u kontekstu što je odgovor na ovo pitanje ključan za primjenu odredbe čl. 23. st.3. Zakona o izboru najmanje jednog člana kazališnog vijeća iz redova kazališnih umjetnika zaposlenih u javnom kazalištu odnosno javnoj kazališnoj družini.

Slijedom toga predlažemo javnim kazalištima i javnim kazališnim družinama da ovo pitanje reguliraju svojim općim aktima, prije svega aktom o osnivanju i statutom javnog kazališta/kazališne družine u smislu čl. 23. st. 9. Zakona. Stoga bi bilo pragmatično u odredbe akta o osnivanju i statuta javnog kazališta/kazališne družine koje uređuju pitanje ustrojavanja kazališnog vijeća dodati odredbu koja bi na tragu ranije važećeg Pravilnika popisala tko se smatra kazališnim umjetnikom, s time što bi se popis iz ranijeg Pravilnika mogao proširiti i na druge poslove koji su se od donošenja toga Pravilnika do njegovog prestanka važenja (2007.-2023.) etablirali kao statusi kazališnog umjetnika (npr. inspicijent, kazališni producent i sl.).

#### 4. Zaključak

Ministarstvo kulture i medija Republike Hrvatske kao predlagatelj Zakona o kazalištima nije u tijeku procedure donošenja ovog Zakona prihvatilo primjedbu/prijedlog da se kod imenovanja člana kazališnog vijeća iz redova svih zaposlenika briše kriterij visokoškolskog obrazovanja, a da se za kazališne umjetnike kao kriterij propiše potvrda da je umjetnik član strukovne udruge te da ima deset godina iskustva u struci. Ministarstvo je zauzelo stajalište kako kazališno vijeće ima svoju stručnu i umjetničku ulogu, iz čega bi proizlazilo da članovi kazališnog vijeća moraju imati obrazovanje visoke razine, a imajući u vidu kako je to primjer dobre prakse i izvrsnosti u upravljanju i u drugim europskim kazalištima. Ipak, kod toga se nije vodilo računa o odredbama Zakona o radu kao *lex generalis* u području radnih odnosa, na čiju primjenu upućuje i sam Zakon o kazalištima, a koji uključuje suvremene radno-pravne standarde glede predstavništva radnika u organu poslodavca. Posebice i stoga što se u samom Zakonu navodi kako se predstavnik radnika u kazališnom vijeću bira iz redova svih zaposlenika javnog kazališta/kazališne družine, što ukazuje na koliziju odredbi (*contradictio in se*) i u samom Zakonu. To sve upućuje kako se kod pisanja propisa trebaju primijeniti politike boljih propisa kakva je zastupljena u Nacionalnom planu razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine. Pristup boljim propisima je otvaranje zakonodavnog postupka za sudjelovanje javnosti (građanima) i zainteresirane javnosti (poslovna zajednica, civilni sektor, stručna javnost, akademska zajednica i dr.), kako bi se kroz analizu stanja i sagledavanje posljedica buduće primjene javnih politika, zakona i propisa, došlo do onog prijedloga javne politike, zakona i propisa, kojima se rješavaju utvrđeni problemi. Kod novog Zakona o kazalištima, unatoč iskazanom naporu da se pristup boljim propisima što kvalitetnije odradi, izostao je konačni cilj da ovaj Zakon bude što jednostavniji za primjenu, uz aktivno uključivanje dionika u proces donošenja odluka tijela javne vlasti.