

Prof. dr. sc. Boris Bakota*
Doc. dr. sc. Jelena Dujmović Bocka**

JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE I NJIHOVA OBVEZA PREMA NAPUŠTENIM I IZGUBLJENIM ŽIVOTINJAMA

UDK: 352 : 179.3
DOI: 10.31141/zrpf.2023.60.148.463
Prethodno priopćenje
Primljeno: 27. 7. 2022.

Autori proučavaju kako su općine i gradovi, a supsidijarno i županije ispunile svoju obvezu brige o napuštenim i izgubljenim životinjama, odnosno jesu li samostalno ili u suradnji s drugom općinom ili gradom osnovali sklonište ili potpisali ugovor s već postojećim skloništem. Podaci su dobiveni anketom koju je Udruga Prijatelji životinja provela među svim hrvatskim gradovima i općinama (uzorak 539 općina i gradova). Analizirani su odgovori na pet pitanja.¹ Iz rezultata se može zaključiti da je najveći dio općina i gradova potpisao ugovor s postojećim skloništem, ali da pritom značajan dio njih nije poštovao zakonsku odredbu koja govori da sklonište mora biti u županiji gdje se općina ili grad nalaze. Proučene su odredbe Zakona o zaštiti životinja (Narodne novine 102/17, 32/19 – dalje u tekstu NN), namjere zakonodavca pri njegovu donošenju, kao i određene odluke državnih tijela i sudova s obzirom na potpisivanje ugovora s nekim postojećim skloništima.

Ključne riječi: *jedinice lokalne samouprave, županija, napuštene i izgubljene životinje, sklonište za životinje*

1. UMJESTO UVODA²

Problem napuštenih i izgubljenih životinja postoji u svim državama svijeta. Različite države primjenjuju različite modele njegovoga rješavanja. Problem nije samo pitanje našega odnosa prema životinjama, odnosno suosjećanja s napuštenim ili izgubljenim životinjama. Ovdje je riječ i o pitanju zaštite javnoga zdravlja ljudi,

* Prof. dr. sc. Boris Bakota, redoviti profesor, Pravni fakultet, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Stjepana Radića 13, 31000 Osijek, e-mail: bbakota@pravos.hr, ORCID ID: 0000-0002-2848-679X.

** Doc. dr. sc. Jelena Dujmović Bocka, docentica, Pravni fakultet, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Stjepana Radića 13, 31000 Osijek, e-mail: jdujmovi@pravos.hr, ORCID ID: 0000-0002-0727-718X.

¹ Udruga Prijatelji životinja ustupila je autorima rada sve odgovore iz gradova i općina, a autori su proveli cjelokupnu analizu, obradu i tumačenje odgovora na postavljena pet pitanja za potrebe ovoga rada.

² Ovaj rad financirao je Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku internim projektom br. IP-PRAVOS-16 „Novi trendovi u razvoju javnih službi na lokalnoj i regionalnoj razini“.

a i životinja. Države svojim propisima najčešće postavljaju okvire po kojima se postupa, ali je u pravilu ovdje riječ o komunalnom pitanju kojim se bave lokalne jedinice. Republika Hrvatska 1992. godine opredijelila se za ustrojavanje većega broj jedinica lokalne samouprave (dalje u tekstu: JLS) – općina i gradova u odnosu na prijašnje razdoblje. Samim time velik broj naših JLS manji je po broju stanovnika pa, dakle, i po financijskom kapacitetu. Rješenje problema napuštenih i izgubljenih životinja predstavlja novu obvezu, ali i financijski teret jedinicama lokalne samouprave. Najvažnije je shvatiti da njegovo rješenje istodobno predstavlja izazov, ali i mogućnost JLS u smislu modernoga djelovanja. Djelovanja kojim se JLS povezuju ne samo s privatnim sektorom usmjerenim na stjecanje dobiti, nego i s aktivnosti koje podrazumijevaju uključivanje građana, odnosno udruga građana. Ovo je model koji također potiče i međusobnu suradnju jedinica, poglavito onih manjih područjem, stanovništvom, ali i financijama, a također oživotvoruje i primjenu načela supsidijarnosti.

2. ZAKONSKI OKVIR BRIGE O NAPUŠTENIM I IZGUBLJENIM ŽIVOTINJAMA

Prvi zakon kojim se regulira zaštita životinja Zastupnički dom Hrvatskoga državnoga sabora donio je 5. veljače 1999. godine. Zakon o dobrobiti životinja (NN 19/99) regulirao je čl. 26. zaštitu napuštenih i izgubljenih životinja. Pronađene životinje držale su se u skloništima za životinje i higijenskim servisima, a uvjete za njihov rad trebao je propisati ministar. Sam zakon ni jednom riječju nije propisivao tko može biti osnivač skloništa za životinje, odnosno higijenskog servisa. Pravilnik o uvjetima kojima moraju udovoljavati skloništa za životinje i higijenski servisi (NN 71/01) samo spominje pravne i fizičke osobe koje obavljaju djelatnost u skloništima za životinje ili higijenskim servisima ne spominjući JLS. Novi pravilnik istoga naziva (NN 110/04) zadržava gotovo identične odredbe, a dvije kasnije izmjene (NN 121/04, 29/05) ne bave se mogućim osnivačima. Zanimljivo je da čl. 56. st. 1. novoga Zakona o zaštiti životinja (NN 135/06, 37/13, 125/13) određuje da sklonište može osnovati fizička ili pravna osoba. St. 4. istoga članka govori da ako sklonište nije osnovano sukladno st. 1., tada u skladu s njihovim potrebama njegovo osnivanje i rad financira jedan ili više JLS ili područne (regionalne) samouprave, kao i Grad Zagreb. Ovime je zapravo dana mogućnost svakom JLS, ali i županiji da procijeni potrebe na svome području i odluči treba li financirati osnivanje i rad skloništa za životinje. Ovakvom odredbom, jedinice lokalne samouprave nisu imale obvezu brinuti se o napuštenim ili izgubljenim životinjama, već su samostalno trebale procijeniti stanje i eventualno se, u slučaju potrebe, odlučiti za financiranje osnivanja i rada skloništa, samostalno ili u suradnji s drugim JLS, odnosno županijama. Odredba se čini prikladna, budući da prepušta JLS samostalno odlučivanje, ali treba biti realan glede posljedica takve odredbe. Svaka JLS raspolaže određenom masom financijskih sredstava i preuzimanje novih financijskih obveza najčešće nije u središtu njihova političkog interesa. Samim time moglo se očekivati da se problem

zbrinjavanja napuštenih i izgubljenih životinja neće riješiti. Nakon više od deset godina, donesen je novi Zakon o zaštiti životinja (NN 102/17, 32/19) koji utvrđuje obveze JLS, kao i županija u brizi za napuštene i izgubljene životinje.

Člankom 61. Zakona o zaštiti životinja propisano je tko su mogući osnivači skloništa za napuštene i izgubljene životinje. Zanimljivo je da st. 1. određuje da sklonište može osnovati fizička ili pravna osoba. St. 2. propisuje da sklonište osnivaju jedna ili više jedinica lokalne samouprave, odnosno Grad Zagreb ako sklonište nije osnovano u skladu sa st. 1. St. 3. određuje da, ako na području neke jedinice područne (regionalne) samouprave sklonište nije osnovala ni jedna jedinica lokalne samouprave, odnosno neka druga fizička ili pravna osoba, tada sklonište osniva jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija. Iz navedena prva tri stavka čl. 61. razvidno je načelo supsidijarnosti.³ Mogućnost osnivanja skloništa prvenstveno je dana bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi. Ako nitko od njih sklonište nije osnovao, tada je obveza jedinicama lokalne samouprave, odnosno općinama i gradovima. Županije su obvezne osnovati sklonište tek ako na njihovu području nema ni jednog skloništa.

Vidjet ćemo u praksi da se odredbe ovoga članka tumače slobodnije od onoga što u njemu piše. Iščitavajući zakonski tekst, očito je da općine i gradovi moraju prihvatiti usluge skloništa osnovanog na svom području, budući da njihova obveza postoji samo u slučaju da skloništa nema. Zakon koristi sintagmu *ako nema*, pa je jasno da su općine i gradovi dužni potpisati ugovor sa skloništem na svome području. Ovdje možemo opravdano promišljati što je sa slobodom sklapanja ugovora, odnosno odabira najpovoljnije ponude. Sporna je također i cijena usluge. Ne bi li na ovaj način osnivač skloništa mogao potpuno slobodno određivati cijenu svoje usluge, a da su pri tome općine i gradovi dužni takvu ponudu prihvatiti, neovisno o, primjerice, cijenama iste usluge koju pruža neko drugo sklonište. Mislimo da ovo nije bila namjera zakonodavca, ali i da je jezično tumačenje zasigurno jasno, te da općinama i gradovima ne daje mogućnost izbora u slučaju postojanja skloništa na njihovu području. Općinama i gradovima dana je sloboda tek u slučaju da na njihovu području skloništa nema. Tada samostalno ili u suradnji s jednom ili više drugih jedinica lokalne samouprave osnivaju sklonište. Mora li ovdje biti riječ o susjednim jedinicama, pa i mogu li jedinice iz različitih županija zajednički osnovati sklonište? Mišljenja smo da je odgovor na oba pitanja *ne*. Iz tumačenja zakonskih odredbi ne vidi se obveza da bi jedinice morale međusobno biti teritorijalno povezane, ali je jasno da mora biti riječ o jedinicama iz iste županije (o tome će biti riječi kasnije u tekstu). Vidjet ćemo u kasnijoj analizi istraživanja kako zasada nema skloništa koje su zajednički osnovale dvije ili više općina i/ili gradova, ali da je određeni broj jedinica iskazao namjeru zajedničkoga osnivanja skloništa. Isto tako treba spomenuti da nije predviđena mogućnost da neka JLS sklopi ugovor s postojećim skloništem koje je osnovala neka druga JLS, već samo

³ Više o načelu supsidijarnosti u Bakota, B. *Problemi primjene načela supsidijarnosti*, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek 2007.

sa skloništem koje je osnovala fizička ili pravna osoba.⁴ Nema razloga da neki JLS mogu potpisati ugovor sa skloništem fizičke ili pravne osobe, a ne i s onim koje je osnovala jedna ili više drugih JLS. Županije imaju obvezu sklonište osnovati samo ako na njihovu području sklonište već nije osnovano. Općine i gradovi svoju obvezu, sukladno čl. 62. st. 4., mogu ispuniti i sklapanjem ugovora o sakupljanju i zbrinjavanju napuštenih ili izgubljenih životinja sa skloništem osobe iz čl. 61. st. 1. koje se nalazi na području županije u kojoj je smješten JLS. Postojanje skloništa znači da bi onda općine i gradovi iz neke županije, ako na njihovu području skloništa nema, a same ili u suradnji s drugim JLS ne namjeravaju osnovati sklonište, ugovor morale potpisati s već postojećim skloništima, budući da županija više nema obvezu osnivanja skloništa čije bi usluge neke jedinice lokalne samouprave eventualno željele koristiti. No, druga strana nema obvezu potpisati ugovor sa svakim JLS koja to želi. Sklonište koje je osnovala fizička ili pravna osoba slobodno sklapa ugovor o pružanju usluga na području županije gdje se njezino sklonište nalazi, ali s onim JLS s kojim želi. Sklonište bi, primjerice, mogla osnovati neka fizička osoba ili udruga građana kojoj je cilj rješenje problema napuštenih životinja na području njihove općine ili grada, možda čak i još neke susjedne jedinice, ali nemaju ni želja ni kapaciteta preuzeti obvezu za sve JLS na području neke županije. Udruge građana neprofitne su organizacije koje uobičajeno djeluju s malim brojem zaposlenika, a velikim brojem volontera i moguće uspješno obavljaju posao u svojoj općini ili gradu. Eventualno jedno osnovano sklonište na području neke županije dokida obvezu županije da osnuje sklonište, a pri tome iz zakonskog teksta ne proizlazi obveza toga skloništa potpisati ugovor sa svim zainteresiranim JLS. Fizičke i pravne osobe mogu imati namjeru stjecanja dobiti u obavljanju ove javne službe, ali ne moraju željeti imati sklonište za sve jedinice. Ono iziskuje više zaposlenika, veći „hladni pogon“, prostor, kapacitete skloništa itd. Županija sklonište osniva tek kada na njezinu području nema postojećega skloništa, a postojanje skloništa ne znači i namjeru skloništa da potpiše ugovor sa svim zainteresiranim JLS. Takva zakonska odredba mogla bi predstavljati problem nekim jedinicama koje nemaju želje biti osnivačima, pa čak ni suosnivačima skloništa.

Sukladno čl. 62. i 63., financiranje poslova skupljanja napuštenih i izgubljenih životinja, skrbi, sterilizacije, označavanja i veterinarske zaštite snose jedinice lokalne samouprave, neovisno jesu li one osnivači skloništa ili imaju sklopljen ugovor s pružateljem javne usluge. Ovakvo tumačenje proizlazi iz čl. 62. st. 3. koji kaže da su svi JLS obvezni sudjelovati u financiranju osnivanja i rada skloništa iz 2. stavka istoga članka. Čl. 62. st. 2. kaže da na području svake županije mora biti osnovano najmanje jedno sklonište u kojem je osigurano najmanje 50 smještajnih mjesta za životinje. U medijima se moglo čuti kako je normalno da JLS financiraju sklonište koje je osnovala županija. Riječ je o krivom tumačenju, budući da ne piše da osnivač mora biti županija, obveza je da postoji barem jedno takvo sklonište. Ako neka fizička ili pravna osoba takvo sklonište osnuje, prestaje bilo kakva obveza

⁴ Općina Orle potpisala je ugovor sa skloništem iz susjednog JLS, odnosno skloništem Grada Velike Gorice.

županije. Obveza koja ostaje jest obveza svih jedinica u toj županiji da financiraju postojeće sklonište. Paradoks je da bi neko takvo postojeće sklonište imalo kapacitet od minimalno 50 smještajnih mjesta, ali nedovoljan da bi zadovoljio potrebe svih JLS. Jedinice mogu, primjerice, osnovati ili suosnovati svoje sklonište s manje od 50 smještajnih mjesta ili imati potpisan ugovor s nekim drugim skloništem, ali bi svejedno morali financirati svako sklonište na području županije koje ima najmanje 50 smještajnih mjesta. Moguće je da bi netko tumačio kako JLS moraju financirati zajedničko županijsko sklonište, ali čl. 62. st. 2. samo govori da na području županije mora biti najmanje jedno sklonište kapaciteta najmanje 50 smještajnih mjesta. Zakonske odredbe ne govore tko je njegov osnivač. Postojanje skloništa koje je osnovala fizička ili pravna osoba dokida obvezu županije, pa je jasno da se radi o obvezi svake JLS financirati svako sklonište u svojoj županiji s kapacitetom od najmanje 50 smještajnih mjesta. Dok bi, primjerice, neki JLS koji nema vlastitoga skloništa želio potpisati ugovor s nekim postojećim skloništem, isto to sklonište nije dužno, neovisno o razlozima, s njim potpisati ugovor. No, JLS bile bi ga dužne financirati. Ovdje je očito riječ o zakonskoj nedorečenosti i bilo bi je dobro ispraviti.⁵ Činjenicu da se ovdje zaista ne radi nužno o skloništu koje osniva županija nalazimo u čl. 61. st. 3., odnosno čl. 62. 3. Kada županija (čl. 61. st. 3.) osniva sklonište, financiranje njegova osnivanja snose JLS i županija. Čl. 62. st. 3., govoreći o skloništu kapaciteta najmanje 50 smještajnih jedinica, govori da njegovo osnivanje i rad financiraju svi JLS. Ovdje se županija niti ne spominje, a također ne bi bilo smisla dva puta, ali različito, regulirati isto sklonište. Očigledno je ovdje riječ o različitim situacijama. Opravdano je ponovno prigovoriti zašto bi osnivanje skloništa financirale i one jedinice lokalne samouprave koje ili imaju vlastito sklonište (kapaciteta 49 i manje smještajnih mjesta), ili imaju potpisan ugovor, pa bi time bile dužne sufinancirati nebrigu i neispunjavanje zakonskih obveza onih JLS koje nemaju riješeno pitanje brige o napuštenim ili izgubljenim životinjama. U stvarnosti je 50 smještajnih mjesta za životinje vrlo mali kapacitet, znajući da sklonište koje za područje Grada Osijeka vodi Udruga Pobjede ima kapacitet od 180 smještajnih mjesta, a da je on uvijek nedostatan potrebama skrbi za napuštene i izgubljene životinje na području Grada Osijeka. Logično je zaključiti da mogu postojati razlike u razini skrbi građana za svoje životinje u pojedinim područjima, ali činjenica jest da je 180 smještajnih kapaciteta nedostavno za potrebe Grada Osijeka i njegovih 96.848 stanovnika. Iako je Grad Osijek brojem stanovnika veći od tri županije, ipak je ostalih šesnaest županija veće od Grada Osijeka, i opravdano je zapitati se kako bi sklonište s najmanjim dostatnim kapacitetom od 50 smještajnih mjesta moglo pružiti zadovoljavajuću razinu usluge, poglavito ako je to jedino sklonište na području županije, pa bi broj smještajnih mjesta morao biti veći. Županija ima izričekom utvrđenu zakonsku obvezu financiranja skloništa koje ona osniva u slučaju nepostojanja nekog drugog skloništa na svome području, ali zanimljivo je da se njezina obveza financiranja ne spominje kod osnivanja skloništa minimalnoga kapaciteta od 50 smještajnih mjesta. Obveza je samo propisana za

⁵ U trenutku pisanja ovoga rada autorima nije poznato da je i jedno postojeće sklonište pokušalo od JLS s kojim nema ugovor pravnim putem potraživati sufinanciranje svoga rada.

sve JLS. Općine i gradovi, shodno zakonskim odredbama, dužni su financirati rad svakoga skloništa na svome području, koje ima kapacitet od minimalno 50 smještajnih mjesta za životinje. Moguće je postojanje prigovora da je ovdje riječ o nelogičnom tumačenju, ali prigovor po našem mišljenju nije opravdan. Zakon nigdje ne govori da obveza na izgradnju skloništa s ovim kapacitetom ne postoji ako postoje druga, logično manja skloništa, već samo govori o obvezi sufinanciranja toga skloništa.

Čl. 2. st. 4. glasi: „Jedinica lokalne samouprave može sklopiti ugovor o sakupljanju i zbrinjavanju napuštenih ili izgubljenih životinja sa skloništem osobe iz članka 61. stavka 1. ovoga Zakona koje se nalazi na području jedinice područne (regionalne) samouprave u kojoj je smještena jedinica lokalne samouprave.“ Određenje je vrlo jasno i zasigurno nije teško za tumačenje. U praksi ćemo vidjeti kako se navedena odredba često neispravno tumači. Problem možda ne bi bio u onim županijama u kojima nije osnovano ni jedno sklonište, pa bi „linija manjeg otpora“ mogla predstavljati sklapanje ugovora s nekim skloništem iz druge županije, ali iz rezultata istraživanja vidljivo je da postoji velik broj općina i gradova koji su ugovor sklopili sa skloništem iz druge županije iako postoji sklonište u njihovoj županiji, pa ponekad čak i na području njihove JLS. Nepostojanje skloništa nije također razlog, budući da su JLS ionako obvezni osnovati sklonište. Općine ili gradovi ugovaranjem poslova sa skloništem izvan županije krše zakon, a prekršili su ga i zato što sami nisu osnovali sklonište. Postojanje skloništa u vlasništvu neke druge osobe samo dokida obvezu općine, ali ovdje je riječ o mogućnosti koja je dana fizičkim ili pravnim osobama da osnuju sklonište i ostvaruju profit ili u slučaju udruge građana, koja nije osnovana s ciljem stjecanja dobiti, prvenstveno nastoje riješiti problem napuštenih i izgubljenih životinja na nekom području.

2.1. Što piše u čl. 62. st. 4. Zakona o zaštiti životinja?

„Jedinica lokalne samouprave može sklopiti ugovor o sakupljanju i zbrinjavanju napuštenih ili izgubljenih životinja sa skloništem osobe iz članka 61. stavka 1. ovoga Zakona koje se nalazi na području jedinice područne (regionalne) samouprave u kojoj je smještena jedinica lokalne samouprave.“⁶ Zvuči nevjerovatno da su odredbe čl. 62. st. 4. izazvale tolike nejasnoće i dvojbe, pa čak i među sucima i pravnicima. Koristeći se bilo kojim tumačenjem pravnih propisa, jedini je zaključak da jedinice lokalne samouprave mogu potpisati ugovor s postojećim skloništem osnovanim temeljem Zakona, ali da ono mora biti na području županije u kojoj se JLS nalazi. Najpoznatiji slučaj koji je potaknuo sve rasprave onaj je u kojemu je Grad Split 10. kolovoza 2018. godine objavio u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN) poziv u otvorenom postupku javne nabave (broj objave: 218/S 0F2/0021713), a ispravke obavijesti objavio je 6. i 13. rujna, kao i 18. listopada. Ponuda je bila podijeljena u dvije grupe – I. usluga hvatanja i sakupljanja životinja bez nadzora i II. Uklanjanje uginulih životinja s javnih površina. U prvoj

⁶ Zakon o zaštiti životinja (NN 102/17, 32/19).

grupi, koja je od značaja za ovaj rad, kriteriji odabira bili su ekonomski najpovoljnija ponuda na temelju cijene (90 %) i broj smještajnih jedinica za smještaj životinja (10 %). Za hvatanje i sakupljanje životinja u roku su pristigle dvije ponude. Grad Split u postupku je pregleda i ocjene ponuda samo jednu ponudu ocijenio valjanom, te je 8. siječnja 2019. godine donio odluku kojom je prihvatio ponudu ponuditelja Animalis Centrum d.o.o. Split. Na odluku o odabiru 7. veljače 2019. godine žalbu je ponio As-eko d.o.o. Šibenik. Postupajući po žalbi, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave poništila je 6. ožujka 2019. godine Odluku Grada Splita i vratila predmet Gradu Splitu na ponovno odlučivanje. Grad Split 29. travnja 2019. godine ponovno je odabrao ponuditelja Animal Centrum d.o.o. Split. Žalbu je ponovno 16. svibnja 2019. godine podnio As-eko d.o.o. Šibenik. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave 11. lipnja 2019. godine u svome Rješenju poništava Odluku Grada Splita pozivajući se na svoje Rješenje od 6. ožujka 2019. godine, navodeći: „Po ocjeni ovoga tijela naručitelj je nepravilno primijenio odredbu članka 64. stavka 2. Zakona o zaštiti životinja s obzirom na to da pogrešno smatra da jedinice lokalne samouprave mogu sklopiti ugovor o sakupljanju i zbrinjavanju napuštenih ili izgubljenih životinja samo s pravnim ili fizičkim osobama koje imaju sklonište (objekt) na području jedinice područne (regionalne) samouprave u kojoj se nalazi jedinica lokalne samouprave. ... Po ocjeni ovoga tijela naručitelj je pogrešno primijenio materijalno pravo, čime je zapravo onemogućio gospodarskim subjektima koji nemaju sklonište na području Splitsko-dalmatinske županije sudjelovanje u postupku javne nabave.“⁷ Još nevjerojatnije pravničko promišljanje pronalazimo upravo u Rješenju od 6. ožujka 2019. godine, na koje se ovo kasnije Rješenje poziva. „... ta mogućnost ujedno ne predstavlja zabranu da jedinice lokalne samouprave sklapaju ugovore o sakupljanju i zbrinjavanju napuštenih ili izgubljenih životinja s drugom pravnom ili fizičkom osobom koja se ne nalazi na području jedinice područne (regionalne) samouprave u kojoj je smještena jedinica lokalne samouprave“.⁸ Državna komisija zapravo tumači da JLS na ovaj način mogu sklapati ugovore unutar svoje županije, ali i ne moraju. Iz toga proizlazi da bi JLSda nije st. 4. čl. 62. – ugovore morali sklapati samo sa skloništima izvan svoje županije, a da im je zapravo ovim stavkom dana mogućnost da ugovore potpisuju i unutar svoje županije. Važno je i istaknuti kako u obrazloženju svoga Rješenja Državna komisija ističe kako žalitelj (As-eko d.o.o. Šibenik) osporava zakonitost Odluke Grada Splita, budući da ga je naručitelj diskriminirao, nejednako tretirao i doveo u nepovoljan položaj suprotno načelima iz st. 4. Zakona o javnoj nabavi (NN 120/16), ali Državna komisija se ni jednom riječju u daljnjem obrazloženju ne referira na navode žalitelja u svezi čl. 4. Državna komisija samo tumači što piše u čl. 62. st. 4., ali ne vrednuje je li ovdje bila riječ o postupanju suprotnom čl. 4. Zakona o javnoj nabavi. Ona samo drugačije tumači ono što stvarno piše u članku Zakona, ali ne donosi mišljenje o eventualnoj nezakonitosti takve odluke u odnosu na odredbe

⁷ Rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave od 11. lipnja 2019. godine (Klasa: UP/II-034-02/19-01/456, Urbroj: 354-01/19-8).

⁸ Rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave od 6. ožujka 2019. godine (Klasa: UP/II-034-02/19-01/97, Urbroj: 354-01/19-7).

Zakona o javnoj nabavi. „Naručitelj je u primjeni ovoga Zakona u odnosu na sve gospodarske subjekte obvezan poštivati načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluge te načela koja iz tog proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti.“⁹ Državna komisija, propuštajući osvrnuti se na ovu odredbu, zapravo izbjegava doći u sukob s namjerom predlagatelja, ali i zakonodavca pri donošenju Zakona o zaštiti životinja, kao i s ustavnim načelom o jednakosti, o čemu će biti riječi nešto kasnije u tekstu.

No, ovim Rješenjem nije završen slučaj. Grad Split 15. srpnja 2019. godine poništava dio postupka javne nabave – grupu I. usluga hvatanja i sakupljanja životinja bez nadzora. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave svojim Rješenjem 3. rujna 2019. godine¹⁰ nije vidjela ništa sporno u Odluci Grada Splita. Ponuditelj As-eko pokrenuo je upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske koji je 21. studenoga 2019. godine presudom¹¹ poništio Rješenje Državne komisije, kao i Odluku Grada Splita o poništenju postupka javne nabave. Visoki upravni sud u obrazloženju se poziva na čl. 4. st. 1. Zakona o javnoj nabavi, te na svoju prijašnju presudu UsII-66/19 od 27. ožujka 2019. godine glede konkurencije posebnog zakonskog propisa i Zakona o javnoj nabavi, a koju smatra primjenjivom u ovom postupku, te da u postupcima javne nabave posebni zakon nema prednost u odnosu na Zakon o javnoj nabavi. Visoki upravni sud također se nije osvrnuo na navode tužitelja kako se ograničavanjem sklapanja ugovora samo sa skloništem u vlastitoj županiji narušavaju načela propisana čl. 49. Ustava Republike Hrvatske. Visoki upravni sud pravilno shvaća da JLS temeljem Zakona o zaštiti životinja ugovor mogu sklopiti samo sa skloništem u svojoj županiji, ali pogrešno smatra da Zakon o javnoj nabavi ima prednost. Ni u jednom trenutku Visoki upravni sud ne dvoji o značenju odredbe čl. 64. st. 2., ali ona po njima nije sukladna Zakonu o javnoj nabavi, pa je ne treba primijeniti. Kada značenje ne bi isključivalo skloništa iz drugih županija, tada bi Visoki upravni sud samo utvrdio da čl. 64. st. 2. ne priječi potpisivanje s bilo kojim skloništem i zasigurno se ne bi bavio i usklađenosti ove odredbe s odredbama Zakona o javnoj nabavi, budući da bi takvim tumačenjem čl. 64. st. 2. bio apsolutno suglasan s odredbom Zakona o javnoj nabavi. Ova presuda Visokog upravnog suda također je dodatna potvrda da JLS ugovor može potpisati samo sa skloništem u svojoj županiji.

Budući da Zakon o javnoj nabavi zasigurno nije organski zakon u smislu čl. 83. Ustava Republike Hrvatske, a nije ni donesen poslije Zakona o zaštiti životinja (pa bi bilo moguće primjenjivati načelo *Lex posterior derogat legi priori*) nejasno je zašto se pravno načelo *Lex specialis derogat legi generali* ne bi primjenjivalo u ovome slučaju.¹² Posebni zakon, Zakon o zaštiti životinja, djelomično je ograničio

⁹ Zakon o javnoj nabavi, čl. 4. st. 1. (NN 120/16).

¹⁰ Rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave od 3. rujna 2019. godine (Klasa: UP/II-034-02/19-01/675, Urbroj: 354-01/19-9).

¹¹ Presuda Visokog upravnog suda, Poslovni broj: UsII-524/19-6.

¹² O načelu više u: Vrban, D. *Država i pravo*, Golden marketing, Zagreb 2003., str. 467.

ravnopravnost subjekata u nadmetanju s obzirom na poslovni nastan. Razlozi koji su vodili predlagatelja (Vladu Republike Hrvatske), kao i Hrvatski sabor, prvenstveno je zaštita životinja, kako bi se izbjeglo njihovo prevoženje i smještanje u udaljena skloništa, ali i da bi se javna sredstva trošila na svome području.

Prijašnja presuda na koju se Visoki upravni sud poziva donesena je 27. ožujka 2019. godine, i to presuda i rješenje¹³ u postupku koji se odnosio na postupak javne nabave temeljem Zakona o javnoj nabavi, ali i Zakona o vodama. Postupak je bio započet još 2017. godine, ali se s njime zastalo budući da je Visoki upravni sud poslao Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu ustavnosti više odredbi Zakona o javnoj nabavi (u stvarnosti čl. 434. i 435.). Sve prijedloge i obrazloženja Visokoga upravnog suda Ustavni je sud odbacio.¹⁴ Proučavajući odluku Ustavnoga suda nejasno je gdje je zapravo Ustavni sud odredio da je Zakon o javnoj nabavi nadređen Zakonu o vodama. Ustavni sud osvrnuo se samo na čl. 434. i 435. koji se odnose na pravni lijek na odluku Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. Ustavni sud izriče da Zakon o javnoj nabavi pripada skupini zakona kojima Republika Hrvatska usklađuje nacionalno zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije i nadalje navodi direktive o kojima je riječ. U Odluci nigdje nema riječi o nadređenosti Zakona o javnoj nabavi drugim zakonima, kao ni o eventualnoj neustavnosti nekih odredbi Zakona o vodama, budući da to nije ni bio predmet zahtjeva za ocjenu ustavnosti. Napomenimo da čl. 2. Zakona o zaštiti životinja navodi devet akata (direktiva) Europske unije koje navedeni zakon sadrži. Oba su, dakle, zakona utemeljena na europskoj pravnoj stečevini, a Konačni Prijedlog zakona o zaštiti životinja koji je Vlada Republike Hrvatske uputila Hrvatskome saboru sadrži Izjavu o usklađenosti prijedloga propisa s pravnom stečevinom Europske unije Ministarstva vanjskih i europskih poslova.¹⁵ U navedenoj odluci i rješenju Visoki upravni sud kaže: „... odredbe Zakona o javnoj nabavi koje su u cijelosti usklađene s pravnom stečevinom Europske unije, sadrže odredbe koje su u predmetima javne nabave primjenjive na sve sudionike javne nabave, pa tako i na tužitelja koji djeluje u sektoru vodnog gospodarstva“.¹⁶ Visoki upravni sud pozvao se kasnije na tu svoju odluku, ali nije se osvrnuo na činjenicu da je i Zakon o zaštiti životinja usklađen s europskom pravnom stečevinom.

Ovakva odluka Visokog upravnog suda rezultat je tužbe protiv Odluke Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave koja je poništila javnu nabavu, budući da članci Zakona o vodama nisu suglasni čl. 257. st. 1. Zakona o javnoj nabavi. U ovom slučaju Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave zapravo je utvrdila kako je Zakon o javnoj nabavi nadređen svakom drugom zakonu (vjerojatno neorganskom). Zanimljivo je da takav stav nisu imali u svome Zaključku od 3. veljače 2015. godine kojim su zbog nenadležnosti odbacili žalbu Animalis

¹³ Rješenje i presuda Visokog upravnog suda, Poslovni broj: UsII-66/19-8.

¹⁴ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske od 5. veljače 2019. godine (Broj: U-I-2911/2017).

¹⁵ https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/20190118/081234/USKLADJENOST_PODUDARANJE_PZE_147.pdf (pristup: 29. lipnja 2022.).

¹⁶ Rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave od 11. lipnja 2019. godine (Klasa: UP/II-034-02/19-01/456, Urbroj: 354-01/19-8).

centrum j.d.o.o.¹⁷ Split na poziv na nadmetanje i dostavu ponuda te dokumentaciju za nadmetanje u postupku javnog natječaja za obavljanje poslova uklanjanja uginulih životinja sa javnih površina i hvatanja životinja bez nadzora na području Grada Splita, čiji je naručitelj bio Grad Split. Državna komisija pravilno je utvrdila svoju nenadležnost, ali je trebala uputiti prijedlog Ustavnom sudu zbog eventualne neustavnosti odredaba tadašnjega Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14, 36/15) koji je omogućavao JLS da određene poslove ili usluge proglase komunalnim djelatnostima te tada nisu dužni provoditi postupak javne nabave, nego mogu pisanim ugovorom povjeriti pravnoj ili fizičkoj osobi obavljanje komunalnih poslova koji se financiraju isključivo iz njihova proračuna, neovisno o vrijednosti ugovora. Novi Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20) predvidio je istu mogućnost za sklapanje ugovora, ali uz primjenu odredbi Zakona o javnoj nabavi. Zaključak je iz 2015. godine, više od 18 mjeseci od ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju, ali nitko tada nije isticao da je Zakon o javnoj nabavi nadređen Zakonu o komunalnom gospodarstvu. Spominjanje potrebe pridržavanja odredbi Zakona o javnoj nabavi u Zakonu o komunalnom gospodarstvu također bi bilo bespredmetno kada bi Zakon o javnoj nabavi bio nadređen Zakonu o komunalnom gospodarstvu, jer bi to bilo samorazumljivo i logično te bespotrebno navoditi.

Životinje, prema pravnom poretku Republike Hrvatske jesu, ali i nisu stvari. Stvari su budući da imaju vlasnika koji nad njima može steći, ali i prenijeti pravo vlasništva nekomu drugom. Istovremeno i nisu stvari, budući da je primjerice Kaznenim zakonom propisana i mogućnost izricanja kazne nad osobom koja je usmrtila životinju. Stvar se načelno može uništiti, ali ne i usmrtiti. Nitko neće kazneno odgovarati ako primjerice uništi svoju opeku, bicikl, televizor, pa i ako sruši svoju kuću. U slučaju uništavanja, odnosno usmrćivanja životinja predviđana je i zatvorska kazna.

„Ubijanje ili mučenje životinja

Članak 205.

(1) Tko usmrti životinju bez opravdanog razloga ili je teško zlostavlja, nanosi joj nepotrebne boli ili je izlaže nepotrebним patnjama, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine.

(2) Tko kazneno djelo iz stavka 1. ovoga članka počini iz koristoljublja, kaznit će se kaznom zatvora do dvije godine.

(3) Tko iz nehaja uskratno hrane ili vode ili na drugi način izloži životinju tegobnom stanju kroz dulje vrijeme, kaznit će se kaznom zatvora do šest mjeseci.

(4) Životinja iz ovoga članka oduzet će se.¹⁸

¹⁷ Rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave od 3. veljače 2015. godine (Klasa: UP/II-034-02/15-01/35, Urbroj: 354-01/15-4).

¹⁸ Kazneni zakon (NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21).

Vidimo dakle da naš Kazneni zakon u čl. 205. st. 1. izjednačava usmrćivanje životinje bez opravdanoga razloga, teško zlostavljanje, nanošenje nepotrebnih boli ili izlaganje životinje nepotrebnim patnjama.

Zanimljivo je ovdje istaknuti kako se čl. 205. nalazi unutar Glave dvadesete (XX.) – Kaznena djela protiv okoliša. Hrvatski Sabor odredbe o kaznenoj zaštiti životinja smjestio je unutar glave koja govori o zaštiti okoliša. Time bismo mogli zaključiti kako je briga oko zaštite životinja sastavni dio brige, odnosno zaštite okoliša. Očuvanje prirode i čovjekova okoliša jedna je od najviših vrednota ustavnoga poretka Republike Hrvatske, a predstavlja i temelj za tumačenje Ustava.¹⁹ Pravilno je, nakon uvida u Kazneni zakon, stoga zaključiti kako je zaštita životinja sastavnim dijelom očuvanja čovjekova okoliša, što je i temelj za tumačenje samoga Ustava. Ovo je dodatni element koji daje prednost odredbama Zakona o zaštiti životinja kao posebnoga zakona u odnosu na Zakon o javnoj nabavi kao općeg zakona. Ovo ne bi bilo primjenjivo kada bi Zakon o javnoj nabavi bio organski zakon, ali kako su oba zakona istoga ranga, pravno je logično primijeniti od davnina poznato pravno načelo kojim posebni zakon derogira odredbe općega zakona. Nadalje, Ustav u čl. 50. određuje kako se poduzetničke slobode iznimno mogu ograničiti zakonom radi, između ostaloga, i zaštite ljudskog okoliša. Čl. 70. Ustava određuje kako je svatko, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, dužan osobitu skrb, između ostaloga, posvećivati zaštiti ljudskoga okoliša. Čl. 205. st. 1. Kaznenoga zakona predviđa mogućnost izricanja zatvorske kazne do godine dana zatvora za one koji životinji nanose nepotrebne boli ili je izlažu nepotrebnim patnjama. Prijevoz napuštenih i izgubljenih životinja u skloništa udaljena stotinama, pa i tisućama kilometara, zasigurno bi izazvao ne samo duševne, već i fizičke patnje i boli.

Ističemo ovdje i čl. 26. Ustava koji propisuje da su svi državljani Republike Hrvatske i stranci jednaki pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti. Pravilnom primjenom čl. 62. st. 4. svaka općina i grad mogu potpisati ugovor sa skloništem na području županije u kojoj se nalaze, a i svako sklonište može potpisati ugovor s bilo kojom općinom ili gradom unutar županije gdje se nalaze. Kada bi Zakon o javnoj nabavi imao prednost pred odredbama Zakona o zaštiti životinja, tada sve općine i gradovi ne bi bili jednaki pred primjerice Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske i Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave. Od onih JLS koji imaju ugovor, a i odgovorili su na pitanje koliko su financijskih sredstava u protekloj godini potrošili na zbrinjavanje napuštenih i izgubljenih životinja, njih je samo 33 (32 grada i jedna općina), prema vlastitim odgovorima, potrošila 200.000,00 kuna i više. Zakon o javnoj nabavi u čl. 12. st. 1. određuje kako se on ne primjenjuje, između ostaloga, na nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti manje od 200.000,00 kuna. Takva je odredba logična, budući da je postupak javne nabave u pravilu složeniji i dugotrajniji, pa bi njegova široka primjena i u postupcima male vrijednosti dovela do nepotrebnog kompliciranja i usporavanja aktivnosti obveznika postupaka javne nabave. Ali kada bi Zakon o javnoj nabavi imao prednost u odnosu na odredbe Zakona o zaštiti životinja, tada bi u

¹⁹ Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst (NN 85/10, 5/14).

stvarnosti malobrojne JLS bile u nepovoljnijem položaju u odnosu na ostale. Analiza odgovora iz upitnika pokazuje nam da su iznos od 200.000,00 kuna na zbrinjavanje napuštenih i izgubljenih životinja u pravilu potrošili veće JLS, misleći pri tome i prostorno, ali i brojem stanovnika. Okolnost da je neka JLS brojem stanovnika ili prostorom veća od druge JLS nije nužno povezana s povećanim brojem napuštenih ili izgubljenih životinja, ali u pravilu postoji logična povezanost broja napuštenih i izgubljenih životinja s brojem stanovnika i veličinom nekoga područja. Samim time, od 539 jedinica lokalne samouprave koje su odgovorile na upitnik, njih 33 ili 6,12 % bilo bi vezano odredbama Zakona o javnoj nabavi i morale bi sklopiti ugovor s bilo kojim najpovoljnijim ponuditeljem, dok bi ostalih 506 ili 93,88 % bilo vezano odredbama Zakona o zaštiti životinja i moralo bi sklopiti ugovor samo sa skloništem iz svoje županije. Kada bi zaista Zakon o javnoj nabavi bio nadređen Zakonu o zaštiti životinja, a nema nikakvih uporišta tomu promišljanju, 33 naših JLS moralo bi potpisati ugovor s najpovoljnijim ponuditeljem i skloništem koje bi moglo biti primjerice u Finskoj ili Portugalu. Takvo putovanje prouzročilo bi nepotrebne patnje napuštenim i izgubljenim životinjama, a otežalo bi i vlasnicima izgubljenih životinja koji bi tada putovali tisućama kilometara kako bi preuzeli svoju životinju.²⁰

Pravu namjeru konkretne odredbe možemo provjeriti i u Konačnom prijedlogu zakona o zaštiti životinja koji je Vlada Republike Hrvatske 7. rujna 2017. godine dostavila Hrvatskom saboru, a dostavila je i Izjavu o njegovoj usklađenosti s pravnom stečevinom Europske unije. U tekstu se navodi kako je u prvom čitanju na prijedlog Zakona zastupnik dr. sc. Josip Križanić u ime Odbora za poljoprivredu Hrvatskoga sabora predložio da se ukine zabrana potpisivanja ugovora JLS sa skloništima u drugim županijama. Vlada RH kao ovlašteni predlagatelj zakona nije prihvatila taj prijedlog uz obrazloženje: „S obzirom da jedinice lokalne samouprave financiraju rad skloništa i troškove za skloništa koje su osnovala ili s kojima su sklopile ugovor na području županije na kojem se nalaze, ..., smatramo da se ne ograničava tržišna utakmica te da jedinice lokalne samouprave koje imaju obvezu organiziranja zbrinjavanja napuštenih životinja na području županija na kojima se nalaze imaju pravo na racionalno trošenje sredstava za potrebe zbrinjavanja životinja na svojem području, a za koje same osiguravaju izvore financiranja, uvažavajući pri tome dobrobit životinja.“ Vlada naglašava uvažavanje dobrobiti životinja – prijevoz u stotinama, pa i tisućama kilometara udaljena ekonomski najpovoljnija skloništa to sigurno nije – ali i racionalno trošenje novca na svome području. Amandman na konačni prijedlog Zakona o zaštiti životinja, P.Z.E. 147 (u Hrvatskom saboru označen kao amandman br. 10) podnio je zastupnik Hrvoje Zekanović. Na kraju navedene odredbe predložio je nastavak „... i na području susjedne jedinice područne (regionalne) samouprave“. Obrazložio je to iz dva razloga. U prvom slučaju bila

²⁰ Znamo da odredba Zakona o zaštiti životinja kaže kako se životinja odmah vraća vlasniku ako se on može utvrditi. Psi se prema odredbama istoga zakona obvezno čipiraju, a podaci se unose u bazu Lysacan. U stvarnosti, a čemu smo posebno svjedočili nakon katastrofalnih poplava 2014. godine u Gunji i drugim mjestima, vidjeli smo da podaci izuzetno velikoga broja pasa nisu nikada bili upisani u bazu. Čip je postojao, ali nikakvi podaci o njemu u bazi nisu postojali.

bi riječ kada kapaciteti postojećega skloništa u županiji ne bi bili dovoljni da bi se životinje zbrinule na adekvatan način, a drugi bi bio kada bi sklonište u susjednoj županiji bilo bliže od onoga u svojoj županiji, pa bi to financijski bilo nepovoljnije za JLS. Predstavnik Vlade RH nije se suglasio s amandmanom, a glasanjem su ga odbili i zastupnici Hrvatskoga sabora. Odbor za poljoprivredu očitovao se o Konačnom prijedlogu zakona i izrazio nezadovoljstvo što nije prihvaćen njihov prijedlog da se ugovori mogu potpisivati i sa skloništima u drugim županijama. Odbor za zakonodavstvo očitovao se da jednoglasno prihvaća prijedlog zakona i da na njega nema nikakvih primjedbi.²¹ Iz svega navedenoga jasno se zaključuje što je bila namjera predlagatelja pa i donositelja ovoga Zakona, čak i kada same riječi Zakona ne bi, svakome onome tko razumije hrvatski jezik, bile dovoljno jasne. Visoki upravni sud Republike Hrvatske trebao je pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom ako bi se u čl. 62. st. 4. Zakona o zaštiti životinja zaista radilo o protuustavnoj odredbi u smislu čl. 49. Ustava Republike Hrvatske.

3. ISPUNJAVANJE OBVEZA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U BRIZI ZA NAPUŠTENE I IZGUBLJENE ŽIVOTINJE

Udruga Prijatelji životinja poslala je na adrese svih 555 općina i gradova u Republici Hrvatskoj, kao i Gradu Zagrebu 22. ožujka 2021. godine anketni upitnik o provedbi Zakona o zaštiti životinja. Na anketni upitnik s postavljenih 22 pitanja odgovorilo je 539 općina ili gradova (96,94 %), dok 17 općina ili gradova (3,06 %) nije poslalo svoje odgovore. Iako su bili zamoljeni odgovoriti do 15. travnja 2021. godine, posljednji ispunjeni anketni upitnik pristigao je 10. listopada 2021. godine. Za potrebe ovoga rada analizirani su odgovori na pet postavljenih pitanja: 1. Naziv jedinice lokalne samouprave, 2. Kojoj županiji pripada vaša jedinica lokalne samouprave, 16. Imate li sklopljen ugovor s nekim skloništem? DA NE Imamo vlastito sklonište, 17. Ako imate sklopljen ugovor, molim navedite s kojim i 18. Ako nemate vlastito sklonište za napuštene životinje, planirate li ga osnovati? DA – planiramo samostalno, DA – planiramo u suradnji s drugim jedinicama lokalne samouprave osnovati sklonište, DA – planiramo u suradnji s neprofitnom udrugom osnovati sklonište i NE.

	Odgovorilo	Nije odgovorilo	Ukupno
Općine i gradovi ²²	539 (96,94 %)	17 (3,06 %)	556

Tablica 1. Analiza sudjelovanja JLS u anketi udruge Prijatelji životinja

²¹ Zapisnik pete sjednice Hrvatskog sabora 9. saziva, rujna – listopada 2017., str. 42. na sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-zastiti-zivotinja-drugo-citanje-p-z-e-br-147-predlagateljica-vlada (pristup: 26. svibnja 2022.).

²² Unatoč svom posebnom statusu temeljem Zakona o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20), za potrebe ovoga rada Grad Zagreb nalazi se uvijek s drugim gradovima.

Županija	Bez odgovora	Vlastito sklonište	Potpisan ugovor	U županiji	Izvan županije	Nema ugovor
Bjelovarsko-bilogorska	1	0	19	8	11	3
Brodsko-posavska	0	1	13	0	13	14
Dubrovačko-neretvanska	0	0	14	0	14	8
Istarska	0	0	30	28	2	8
Karlovačka	1	0	21	21	0	0
Koprivničko-križevačka	0	0	23	23	0	1
Krapinsko-zagorska	0	0	25	25	0	7
Ličko-senjska	0	0	10	0	10 (11)	1
Međimurska	0	0	24	24	0	0
Osječko-baranjska	3	1	31	31	0	5
Požeško-slavonska	1	0	9	9	0	0
Primorsko-goranska	1	0	32	32	0	2
Sisačko-moslavačka	0	0	15	12	3	4
Splitsko-dalmatinska	0	0	37	15	22	15
Šibensko-kninska	0	0	16	15	1	3
Varaždinska	1	0	27	27	0	0
Virovitičko-podravska	0	0	16	8	8	0
Vukovarsko-srijemska	0	0	26	25	1	5
Zadarska	0	0	22	19	3	9
Zagrebačka	0	1	29	20	9	2
Zagreb	0	1	0	0	0	0
UKUPNO	8	4	439	301	138	87

Tablica 2. Analiza odgovora dobivenih anketom udruge Prijatelji životinja među JLS

Iz ove tablice zaključujemo kako samo četiri JLS imaju vlastito sklonište – tri grada (Slavonski Brod, Velika Gorica i Zagreb) i Općina Semeljci. Sklonište Grada Velike Gorice temeljem ugovora pruža usluge i Općini Orle, dok ostala tri skloništa djeluju samo za područje svoje JLS. Unatoč sudjelovanju u istraživanju, na konkretno pitanje odgovor nije dalo 8 JLS. Čak 87 ili 16,54 % jedinica lokalne samouprave nema sklopljen nikakav ugovor, dok ostalih 439 ili 83,46 % ima. Od 439 JLS koji imaju ugovor, njih je 301 ili 68,56 % potpisalo ugovor s nekim skloništem unutar svoje županije, sukladno čl. 62. st. 4. Zakona o zaštiti životinja, dok je njih 138 ili 31,44 % postupalo protivno zakonskim odredbama i ugovor potpisalo s nekim skloništem izvan svoje županije. Pri tome moramo spomenuti jednu općinu s područja Ličko-senjske županije koja navodi da ima dva potpisana ugovora, jedan sa skloništem iz Šibensko-kninske, a drugi sa skloništem iz Primorsko-goranske županije. Ovdje moramo naglasiti da Dubrovačko-neretvanska i Ličko-senjska županija nemaju osnovano ni jedno sklonište. Tumačeći zakonske odredbe čl. 61., zaključujemo da najveća odgovornost leži na upravama tih dviju županija. Nije bilo fizičkih ni pravnih zainteresiranih osoba, a i sve jedinice zaključile su iz nekoga razloga da ne namjeravaju osnivati vlastiti sklonište. Time je odgovornost za osnivanje, sukladno zakonskim odredbama i načelu supsidijarnosti, prešla na županijske vlasti. Na području Dubrovačko-neretvanske županije šest općina ima potpisan ugovor s dvama neregistriranim skloništima koja djeluju na području županije. Napomenimo da i na području Grada Dubrovnika na Žarkovici djeluje neregistrirani azil za pse. Unatoč tomu, Grad Dubrovnik nezakonito potpisuje ugovor sa skloništem iz druge županije. Nema velike razlike između potpisivanja ugovora s neregistriranim skloništem ili sa skloništem registriranim u drugoj županiji. Oba čina suprotna su zakonu. Smatramo da je Grad Dubrovnik kao grad velikih financijskih proračunskih mogućnosti zasigurno trebao uspostaviti suradnju s azilom, pomoći u registraciji i na najbolji način riješiti problem napuštenih pasa.²³ Na području Ličko-senjske županije nema čak ni neregistriranih skloništa, odnosno azila.

Ni jedna od 87 jedinica lokalne samouprave koja nema potpisan ugovor ni s jednim skloništem – nije zbog toga dosada prekršajno odgovarala. Prema članku 90. Zakona o zaštiti životinja, odgovorna osoba jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, dakle općinski načelnik, gradonačelnik ili župan, kaznit će se novčanom kaznom od 15.000,00 do 30.000,00 kuna, između ostaloga i ako ne osigura sakupljanje napuštenih ili izgubljenih životinja. Prema ovom istraživanju i slobodnim odgovorima ispitanika, barem su 87 općinskih načelnika i gradonačelnika te dva župana trebala prekršajno odgovarati. Treba ovdje napomenuti da ni Brodsko-posavska županija ne ispunjava obveze iz ovoga zakona. U Brodsko-posavskoj županiji registrirano je samo jedno sklonište i ono Grada Slavonskoga Broda. Ono

²³ U trenucima pisanja ovoga rada svjedočili smo sukobima neregistriranog azila na Žarkovici i Grada Dubrovnika, a ne treba zaboraviti da je 12. veljače 2016. godine tadašnji predsjednik Gradskog vijeća, a danas gradonačelnik Grada Dubrovnika nagradu za volontera godine za 2015. godinu uručio upravo voditeljici tog istog neregistriranog skloništa. <https://www.portaloko.hr/clanak/frankovic-urucio-nagradu-za-volontera--godine-sandri-sambrailo/0/84067/> (pristup 18. srpnja 2022.).

je isključivo za potrebe Grada Slavonskoga Broda i nema potpisanoga ugovora ni s jednim drugim JLS. Također, sklonište u Slavonskom Brodu ima registriran kapacitet za 41 psa, pa time ne udovoljava zakonskome minimumu od 50 smještajnih mjesta u županiji.

Vidimo da je u smislu kršenja propisa najlošije stanje u Dubrovačko-neretvanskoj županiji. Od ukupno 22 JLS njih 8 uopće nema nikakav ugovor, dok ih 14 ima ugovor sa skloništem izvan svoje županije. Istovremeno, registriranog skloništa nema ni u Ličko-senjskoj županiji, ali je od 12 JLS, njih 10 ipak potpisalo ugovor (protivan zakonu sa skloništem iz druge županije), jedan nema ugovor, dok Općina Karlobag nije odgovorila na upitnik. Najveći postotak onih jedinica koje nemaju nikakav ugovor pronalazimo u Brodsko-posavskoj županiji. Od 28 JLS, njih čak 14 ili 50% nema potpisan nikakav ugovor. Unatoč postojanju jednog registriranog skloništa u Splitsko-dalmatinskoj županiji, zaključujemo da je u njoj najveći postotak JLS koje su ugovor potpisale s nekim skloništem izvan svoje županije. Uz Grad Hvar i Općine Okrug i Proložac koje nisu odgovorile na upitnik, te 15 JLS koje nemaju nikakva ugovora, od ostalih 37 koje imaju ugovor, njih čak 22 ili 59,46 % potpisale su ga izvan svoje županije.

Positivan primjer svakako su Karlovačka i Međimurska županija gdje su sve jedinice ugovor potpisale sa skloništem na području svoje županije. Istina, u Karlovačkoj županiji Općina Generalski Stol, a u Međimurskoj županiji Općina Pribislavec nisu odgovorile na upitnik.

Kada se govori o obvezama JLS mora se u obzir uzeti i njihova veličina, broj stanovnika, kao i financijski kapacitet. Prema rezultatima popisa stanovništva provedenog 2021. godine, Republika Hrvatska ima 3.888.529 stanovnika koji žive u 555 jedinica lokalne samouprave i u Gradu Zagrebu. Od 428 općina, njih čak 53 ili 12,38 % ima manje od 1000 stanovnika. Općina od 1001 do 2000 stanovnika ima 149 ili 34,81 %. Vidimo dakle da čak 201 općina ili 46,96 % ima manje od 2000 stanovnika. Od 2001 do 5000 stanovnika ima 191 hrvatska općina ili njih 44,63 %. „Smatra se da tek više od 5000 stanovnika stvara dovoljnu ekonomsku podlogu za financiranje minimalne razine suvremenih lokalnih javnih službi i usluga.“²⁴ Ukupno 393 općine ili njih 91,82 % ima manje od 5000 stanovnika koji predstavljaju dovoljnu ekonomsku podlogu, ali za financiranje minimalne razine suvremenih lokalnih javnih službi i usluga. Trideset općina, ili njih 7,01 %, ima od 5001 do 10.000 stanovnika, dok je samo 5 općina (1,17 %) s više od 10.001 stanovnika. Iako naš Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje minimalno 10.000 stanovnika za status grada, uz određene iznimke, čak je 69 gradova (54,33 %), od njih ukupno 127, s manje od 10.000 stanovnika, a pri tome je 25 gradova (19,69 %) ili gotovo petina njih s manje i od 5000 stanovnika.

²⁴ Koprić, I. i dr. *Upravna znanost*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb 2014., str. 263.

4. SKLONIŠTA ZA ŽIVOTINJE

U Republici Hrvatskoj, pri Ministarstvu poljoprivrede ukupno je registrirano 36 skloništa u 18 županija i Gradu Zagrebu. Najviše registriranih skloništa (5) nalazi se na području Osječko-baranjske i Zagrebačke županije. Od 36 registriranih skloništa, u vrijeme provođenja ovoga istraživanja, 4 skloništa nisu imala potpisan ugovor ni s jednim JLS, dok je 37 različitih pravnih subjekata imalo potpisan ugovor s barem jednom. Od toga su 32 skloništa registrirana, a 5 ih je neregistriranih. Za neregistrirana skloništa ugovori su potpisani sa 10 JLS u kojima žive 19.574 stanovnika. Riječ je zapravo o četiri udruge i jednoj veterinarskoj stanici. Zanimljiva analiza odnosi se i na registrirana skloništa, njihov kapacitet kao i broj jedinica s kojima su potpisani ugovori, odnosno broj stanovnika u tim jedinicama. Jasno je da poveznica između broja stanovnika i broja napuštenih životinja nije nepobitna i apsolutna istina i da će uslijed raznih razloga u pojedinim jedinicama biti više, a u pojedinim jedinicama manje napuštenih životinja, ali je izvjesno da jedinice s većim brojem stanovnika u pravilu imaju i više napuštenih životinja. Stoga, posljednja kolona u tablici pokazuje na koliki je broj stanovnika predviđeno mjesto za jednu napuštenu životinju u skloništu. Iako Zakon spominje napuštene i izgubljene životinje, u praksi su se skloništa dosada registrirala samo za zbrinjavanje napuštenih i izgubljenih pasa i mačaka. Od 36 registriranih skloništa, njih je 19 registrirano isključivo za pse, a njih 17 za pse i za mačke. Registriranih skloništa za druge izgubljene i napuštene životinje nema.²⁵

Sklonište	Županija	Kapacitet	Broj JLS	Broj županija	Broj stanovnika	Omjer
Vet. stanica Bjelovar	Bjelovarsko-bilogorska	162 psa	8	1	16.307	100,66
„ŠAPA“ Bjelovar	Bjelovarsko-bilogorska	60 pasa 10 mačaka	-	-	-	-
Komunalac Slav. Brod	Brodsko-posavska	41 pas	1	1	50.039	1.220,46
A.N.D.A.R.	Istarska	9 pasa 15 mačaka	1	1	52.411	5.823,44 3.494,07
Vet. amb. Pazin	Istarska	7 pasa 1 mačka i/ili s mačićima	-	-	-	-
Vet. amb. Poreč	Istarska	50 pasa 30 mačaka	17	1	69.592	1.391,84 2.319,73

²⁵ Ova tablica temelji se na službenim podacima Jedininstvenog informacijskog centra za napuštene i izgubljene životinje Ministarstva poljoprivrede Republike Hrvatske koji su temeljem zakonske obveze objavljeni na mrežnim stranicama <http://jic.mps.hr/sklonista/#!sklonista> od 28. svibnja 2022.

Sklonište	Županija	Kapacitet	Broj JLS	Broj županija	Broj stanovnika	Omjer
Vet. amb. Pula	Istarska	14 pasa 18 mačaka 23 mačića	7+1 ²⁶	1	34.876	2.491,14 1.937,56 1.516,35
Val dei Saresi, Rovinj	Istarska	13 pasa	2	1	14.537	1.118,23
CRPK, Karlovac	Karlovačka	17 pasa 15 mačaka 20 mačića	21	1	110.430	6.495,88 7.362 5.521,50
„KIRA“ Koprivnica	Koprivničko-križevačka	143 psa 2 mačke i/ili s mačićima	3	1	28.017	195,92 14.008,50
„Otova kućica“ Peteranec	Koprivničko-križevačka	140 pasa	21	2	71.378	509,84
Luč Zagorja	Krapinsko-zagorska	120 pasa 10 mačaka	32	2	174.687	1.455,73 17.468,70
ZEU Čakovec	Međimurska	300 pasa 20 mačaka	23	1	101.178	337,26 5.058,90
Farmica Našice	Osječko-baranjska	445 pasa	-	-	-	-
Phenix Normanci	Osječko-baranjska	59 pasa	5	1	29.397	498,25
Pobjede Osijek	Osječko-baranjska	180 pasa	1	1	96.848	538,04
Semeljci	Osječko-baranjska	46 pasa	1	1	3.569	77,59
Vet. stanica B. Manastir	Osječko-baranjska	Psi	34	3	114.953	?
Vet. stanica Pakrac	Požeško-slavonska	64 psa	29	4	138.517	2.164,33
Vet. stanica Crikvenica	Primorsko-goranska	8 pasa 7 mačaka	12	2	42.981	5.372,63 6.140,13
Vet. stanica Rijeka	Primorsko-goranska	Psi	27	3	234.504	?
Vet. stanica Kutina	Sisačko-moslavačka	12 pasa	6	2	45.661	3.805,08

²⁶ Općina Sveti Petar u Šumi nema ugovor, ali u slučaju potrebe temeljem narudžbenice koristi usluge Veterinarske ambulante Pula.

Sklonište	Županija	Kapacitet	Broj JLS	Broj županija	Broj stanovnika	Omjer
Vet. stanica Sisak	Sisačko-moslavačka	40 pasa 15 mačaka	8	1	85.260	2.131,50 5.684
Animalis Centrum, K. Sućurac	Splitsko-dalmatinska	50 pasa 19 mačaka 25 mačića	17	2	117.039	2.340,78 6.159,95 4.681,56
AS EKO, Šibenik	Šibensko-kninska	128 pasa 20 mačaka	49	5	462.316	3.611,83 23.115,80
Spas, Varaždin	Varaždinska	Psi	27	1	154.569	?
Felix, Virovitica	Virovitičko-podravska	136 pasa 10 mačaka	9	2	63.558	467,34 6.335,80
TIP-TIP, Vinkovci	Vukovarsko-srijemska	Psi	24	1	128.885	?
Privlaka	Zadarska	60 pasa	20+1 ²⁷	2	137.050	2.284,17
Mr. Dog	Zagrebačka	6 pasa	1	1	13.028	2.171,33
Šapica, Donja Bistra	Zagrebačka	194 psa	4	1	27.133	139,86
Velika Gorica	Zagrebačka	34 psa	2	1	62.972	11.852,11
Vet. stanica Jastrebarsko	Zagrebačka	61 pas 1 mačka	9	1	55.914	916,62 55.914
Vet. amb. Cerje – Pokupsko	Zagrebačka	55 pasa 10 mačaka	5	1	45.208	821,96 4.520,80
Dumovec	Grad Zagreb	Psi i mačke	1	1	769.944	?
Petina, Zagreb	Grad Zagreb	40 pasa	-	-	-	-

Tablica 3. Popis skloništa za životinje u RH po županijama, vrstama životinja, kapacitetu, kao i broj ugovora potpisanih s JLS

Najbolji omjer između broja stanovnika i registriranih mjesta u skloništu za pse ima Sklonište Općine Semeljci koje djeluje samo za svoju općinu i jedan pas ide na 77,59 stanovnika, dok je najgori slučaj sa skloništem CRPK (Centar za razvoj poljoprivrede i trgovinu poljoprivrednim proizvodima d.o.o. Karlovac) sa jednim psom na 6.495,88 stanovnika. Stanje s mačkama puno je lošije i čini se da se radi o sporadičnim pokušajima, budući da su kapaciteti za mačke, čak i ako postoje, gotovo beznačajni.

²⁷ Općina Polača nema ugovor, ali u slučaju potrebe temeljem narudžbenice koristi usluge Skloništa za životinje Privlaka.

Iz tablice je vidljivo da 5 skloništa nema registriran maksimalni kapacitet ni prema vrsti, a ni brojem pojedine životinjske vrste. Pravilnik o uvjetima kojima moraju udovoljavati skloništa za životinje (NN 99/19, 8/21) donijela je ministrica poljoprivrede 1. listopada 2019. godine (gotovo godinu dana kasnije od roka predviđenoga Zakonom). U sklopu Pravilnika nalazi se Prilog I. – Zahtjev za izdavanjem rješenja o udovoljavanju uvjetima skloništa za životinje, a temeljem čl. 30. st. 1. samoga Pravilnika. Točka 4. Zahtjeva odnosi se na vrste životinja za koje se sklonište registrira, a točka 5. na kapacitet skloništa s obzirom na vrstu životinja. Temeljem čl. 35. st. 1., sva skloništa koja su do stupanja na snagu ovoga Pravilnika (26. listopada 2019. godine) djelovala temeljem rješenja po prijašnjim propisima, bila su se dužna uskladiti s odredbama novoga Pravilnika u roku od 6 mjeseci od stupanja Pravilnika na snagu. Rok je protekao 26. travnja 2020. godine. Unatoč tomu, 5 skloništa više od dvije godine od protoka roka za usklađivanje djeluje bez ikakvih problema. Ministarstvo poljoprivrede odgovorilo je autorima članka kako je, nakon našeg dopisa kojim se za potrebe ovoga članka traže podaci o kapacitetima navedenih 5 skloništa, obavijestilo skloništa u svrhu podnošenja zahtjeva i da je u tijeku osnivanje stručnoga povjerenstva za utvrđivanje kapaciteta predmetnih skloništa. Navode i da su podaci u evidenciji Ministarstva poljoprivrede temeljeni na prijašnjim propisima.

	Bez odgovora	Potpisivanje ugovora	Osnivanje vlastitoga skloništa	Nejasan odgovor	Ukupno
Općine i gradovi	12	387	133	3	523

Tablica 4. Namjera općina i gradova koji nemaju svoje sklonište glede osnivanja skloništa ili potpisivanja ugovora s postojećim skloništem

Svim jedinicama koje nemaju vlastito sklonište postavljeno je pitanje namjeravaju li ga osnovati i na koji način ili i dalje namjeravaju potpisivati ugovor s nekim već postojećim skloništem. Od 539 jedinica lokalne samouprave koje su sudjelovale u upitniku, njih 12 nije odgovorilo na ovo pitanje, a njih 4 ima vlastito sklonište. Od dobivena 523 odgovora na ovo pitanje, čak 387 namjerava potpisivati ugovor s postojećim skloništim, dok njih 133 namjerava osnovati sklonište, još jedna jedinica vjerojatno, a dvije su odgovorile nejasno. Od 133 JLS koje namjeravaju osnovati sklonište, njih 14 namjerava to učiniti samostalno, njih 10 u suradnji s neprofitnom udrugom, a preostalih 109 u suradnji s jednom ili više drugih jedinica. Suradnja s neprofitnom udrugom pri osnivanju skloništa nije predviđena zakonom. Sukladno čl. 61. st. 2., sklonište može osnovati jedna ili više jedinica lokalne samouprave, odnosno Grad Zagreb. Općine i gradovi mogli bi potpisati ugovor sa skloništem neprofitne udruge, ali ne bi mogli biti njegovi suosnivači.

	Samostalno	U suradnji s jednom ili više JLS	U suradnji s neprofitnom udrugom	Ukupno
Općine i gradovi	14	109	10	133

Tablica 5. Namjera općina i gradova glede samostalnog (ili u suradnji) osnivanja skloništa za napuštene i izgubljene životinje

5. ZAKLJUČAK

Ovim radom analizirane su određene odredbe Zakona o zaštiti životinja (NN 102/17, 32/19), zapisnika Hrvatskoga sabora, istraživanja koje je na uzorku od 96,94 posto jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj provela udruga Prijatelji životinja, prakse Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave i Visokog upravnog suda, kao i djelovanja Veterinarske inspekcije. Unatoč vrlo dobrim namjerama zakonodavca i dobrim zakonskim rješenjima, postoje određeni nedostaci.

- Svaki JLS dužna je osnovati sklonište ako na njezinom području sklonište već nije osnovala neka fizička ili pravna osoba. Samim time proizlazi da su jedinice inače obvezne potpisati ugovor s većim osnovanim skloništem na svome području. Ovdje je narušena sloboda ugovaranja, a poglavito uzimajući u obzir eventualnu cijenu usluge koju bi takvo sklonište moglo potraživati od JLS.
- JLS može samostalno, ili u suradnji s više JLS osnovati sklonište za životinje ili potpisati ugovor samo sa skloništem koje je osnovala fizička ili pravna osoba. Zakonskim izmjenama trebalo bi predvidjeti mogućnost da JLS ugovor može potpisati i sa skloništem koje je osnovaa i vodi jedna ili više JLS na području njezine županije, ali i da JLS sklonište može osnovati s nekom fizičkom ili pravnom osobom, što bi u praksi najčešće mogla biti neka udruga građana koja se bavi zaštitom životinja.
- U slučaju da na području neke županije nema skloništa, tada ga osniva županija, ali njegovo osnivanje financiraju svi JLS i županija. Sve jedinice potpisat će ugovor s tim skloništem i financirati njegovo djelovanje. Velik problem pojavljuje se u stavku koji govori da na području svake županije mora biti osnovano barem jedno sklonište koje ima minimalni kapacitet od 50 smještajnih mjesta za životinje. U medijima se pisalo kako je to obveza županije, ali čitajući zakon, očigledno je da to nije tako. Osnivanje županijskoga skloništa financiraju svi JLS, ali i županija, dok financiranje osnivanja i rada ovoga skloništa snose svi JLS, ali ne i županija. Očigledno nije riječ o istom skloništu, budući da su izvori financiranja različiti. Ali, opravdano je i zapitati se zašto bi neka JLS koja ima svoje sklonište ili potpisan ugovor s nekim

postojećim skloništem (koje ima 49 ili manje smještajnih mjesta za životinje) bia dužna financirati osnivanje takvoga skloništa? Takva obveza mogla bi samo dovesti do toga da JLS odustane od svoga skloništa, odnosno ugovora s nekim manjim skloništem. Čini se da je zakonodavac, možda i nenamjerno, ovime potaknuo izgradnju većih skloništa. Ove odredbe bilo bi potrebno eventualnim zakonskim izmjenama pojasniti.

- Zakon, nadalje, jasno određuje da županija gradi sklonište samo ako na njezinu području sklonište već ne postoji. Što ako postoji sklonište koje čak možda ima kapacitet veći od 50 smještajnih mjesta, ali nema kapaciteta, fizičkog prostora, a možda ni interesa potpisati ugovor sa svim zainteresiranim JLS? Mogao bi se tako pojaviti problem provedbi ispunjavanja prava da jedinice potpisivanjem ugovora ispune svoju obvezu brige o napuštenim i izgubljenim životinjama.
- Čak 87 JLS nema svoga skloništa, ali nije ni potpisalo ugovor s postojećim skloništem. Na području dvije županije nema ni jednog skloništa. Veterinarska inspekcija trebala je provesti nadzor i prekršajno kazniti 87 gradonačelnika i načelnika, kao i dva župana. Nejasno je tko je odgovoran za nepostojanje skloništa minimalnog kapaciteta od 50 smještajnih mjesta u Brodsko-posavskoj županiji, budući da je nejasno tko treba pokrenuti njegovo osnivanje. Gradonačelnici i načelnici iz Brodsko-posavske županije odgovorni su jer ne financiraju osnivanje i rad takvog skloništa, ali je problem da takvo sklonište nije osnovao nitko. Logičnim se čini da su to trebali učiniti upravo ti čelnici JLS, a pri tome ne bi postojala odgovornost župana, budući da je županija obvezna osnovati sklonište samo ako na njezinu području ono ne postoji. Ovdje bi zakon trebalo jezično doraditi i nedvojbeno utvrditi tko u slučaju postojanja skloništa, ali nedovoljnog kapaciteta, treba pokrenuti njegovo osnivanje.
- Veterinarska inspekcija također bi trebala provesti nadzor nad brojem ugovora koje su pojedina skloništa potpisala s JLS, odnosno njihovom kapacitetu zadovoljiti potrebe svih tih JLS.
- Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave i Visoki upravni sud Republike Hrvatske trebali bi primijeniti načelo *Lex specialis derogat legi generali* u odnosu na Zakon o javnoj nabavi i Zakon o zaštiti životinja. Namjere Vlade Republike Hrvatske kao predlagatelja Zakona i rasprave u Hrvatskom saboru jasno govore da JLS ugovor s postojećim skloništem može potpisati samo unutar svoje županije.
- JLS trebala bi s jednom ili više drugih JLS zajednički osnovati sklonište te eventualno u njegov rad uključiti i neku udrugu za zaštitu životinja kako bi se volonterskim radom smanjili financijski izdaci jedinice.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Bakota, B. *Problemi primjene načela supsidijarnosti*, Pravni fakultet, Osijek 2007.
2. Koprić, I. i dr. *Upravna znanost*, Pravni fakultet, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb 2014.
3. Vrban, D. *Država i pravo*, Golden marketing, Zagreb 2003.

Pravni propisi:

1. Kazneni zakon, NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21.
2. Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst, NN 85/10, 5/14.
3. Zakon o Gradu Zagrebu, NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20.
4. Zakon o javnoj nabavi, NN 120/16.
5. Zakon o zaštiti životinja, NN 102/17, 32/19.

Sudska praksa:

1. Presuda Visokog upravnog suda, Poslovni broj: UsII-524/19-6.
2. Presuda Visokog upravnog suda, Poslovni broj: UsII-66/19-8.

Mrežni izvori:

1. *Franković uručio Nagradu za volontera godine Sandri Sambrailo* (<https://www.portaloko.hr/clanak/frankovic-urucio-nagradu-za-volontera--godine-sandri-sambrailo/0/84067/>), pristup: 18. srpnja 2022.
2. Izjava o usklađenosti prijedloga propisa s pravnom stečevinom Europske unije (https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081234/USKLADJENOST_PODUDARANJE_PZE_147.pdf), pristup 29. lipnja 2022.
3. *Jedinstveni informacijski centar za izgubljene i napuštene životinje* (<http://jic.mps.hr/sklonista/#!sklonista>), pristup: 28. svibnja 2022.

Ostali izvori:

1. Rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave od 3. rujna 2019. godine (Klasa: UP/II-034-02/19-01/675, Urbroj: 354-01/19-9).
2. Rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave od 11. lipnja 2019. godine (Klasa: UP/II-034-02/19-01/456, Urbroj: 354-01/19-8).
3. Rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave od 6. ožujka 2019. godine (Klasa: UP/II-034-02/19-01/97, Urbroj: 354/01/19-7).
4. Rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave od 3. veljače 2015. godine (Klasa: UP/II-034-02/15-01/35, Urbroj: 354-01/15-4).
5. Zapisnik 5. sjednice Hrvatskog sabora 9. saziva, rujna – listopada 2017. (<https://sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-zastiti-zivotinja-drugo-citanje-p-z-e-br-147-predlagateljica-vlada>), pristup 26. svibnja 2022.

LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT UNITS AND THEIR OBLIGATION TOWARDS ABANDONED AND LOST ANIMALS

The article analyses how have municipalities and towns, subsidiarily counties, fulfilled their duty to take care for abandoned and lost animals (setting up animal shelter by themselves, setting it up with others municipalities and towns, or signing a contract with existing animal shelter). NGO Animal Friends conducted research among all Croatian municipalities and towns (a sample of 539 municipalities and towns). The answers to five questions were analysed. Results have shown that most municipalities and towns have signed a contract with existing animal shelter, but significant number of them hasn't obeyed the norm that shelter must be within the same county where municipality or town is located. Animal Protection Act (Official Gazette No. 102/17, 32/19) articles, lawmakers' intentions by enacting it, as well as certain decisions of administrative bodies and courts were analysed concerning signing contracts with existing shelters.

Key words: *local self-government units, county, abandoned and lost animals, animal shelter*