



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

Poslovni broj: Usoz-43/2023-11

## 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 sutkinja toga suda Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Ljiljane Karlovčan-Đurović i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Glorjane Čičak kao zapisničara, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu obavijesti trgovačkog društva S. F. d.o.o. S., kojeg zastupaju opunomoćenici M. J. i M. B., odvjetnici u Odvjetničkom društvu J. & Partneri d.o.o., S., na sjednici vijeća održanoj 29. lipnja 2023.

### p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o komunalnom redu Grada Splita ("Službeni glasnik Grada Splita", broj: 76/2022.).

### Obrazloženje

1. Podnositelj obavijesti predlaže da Sud na temelju članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS) po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti Odluke o komunalnom redu Grada Splita, donesene na 7. sjednici Gradskog vijeća Grada Splita 14. prosinca 2022. i objavljene u "Službenom glasniku Grada Splita", broj 76. od 21. prosinca 2022. (dalje: Odluka).
2. U detaljno obrazloženoj obavijesti podnositelj u bitnome navodi da postupak prije usvajanja osporavane odluke nije proveden u skladu s odredbama članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj: 25/13., 85/15., i 69/22. – dalje: ZPPI), te da nije postupljeno niti u skladu s odredbom članka 10. stavka 1. točke 1., 2. i 3. te točke 12. istog Zakona. Ističe da nije objavljen sastav radne skupine za izradu Odluke o komunalnom redu, izvješće o provedenom javnom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću, niti kriteriji po kojima se odlučivalo o konkretnom pravu ili obvezi, pa smatra da je intencija donositelja isključivo bila zadovoljiti formu i izbjeći suštinu i cilj javnog savjetovanja, što je dovelo do arbitrarnosti odlučivanja i samovolje radi ostvarenja nelegitimnog cilja. Navodi da to dokazuje i činjenica da je već prije okončanja javnog savjetovanja objavljen novi obrazac za podnošenje zahtjeva za zakup javne površine, koji je kreiran sukladno sadržaju novog nacrtu Odluke. Citirajući sadržaj odredbe članka 11. ZPPI-a, ističe da se stavkom 3.

imperativno propisuje da savjetovanje sa javnošću traje 30 dana, a jedini propisani izuzetak je slučaj kada se savjetovanje provodi sukladno propisu kojim se uređuje postupak procjene učinka propisa. Smatra da je i u ovom slučaju, iako se ne radi o pripremi i izradi nacrtu prijedloga zakona, s obzirom na dosege konkretne Odluke i njezin značaj za stečena prava pojedinaca bilo oportuno provesti taj postupak, odnosno kroz analizu izravnih učinaka, s ciljem odabira optimalnog rješenja i uz poduzimanje potrebnih aktivnosti i mjera, procijeniti učinak Odluke osobito s aspekta javnog i privatnog interesa, te aspekta načela razmjernosti kroz provođenje testa razmjernosti. Poziva se na smjernice povjerenika za informiranje od 21. prosinca 2016. i upute povjerenika od 28. prosinca 2016., kao i na dosadašnju praksu ovoga Suda glede tumačenja odredbe članka 11. ZPPI-a. Nadalje navodi da do dana podnošenja ove obavijesti na internetskom portalu, na kojem je objavljen poziv za javno savjetovanje, niti na bilo kojoj drugoj stranici Grada S., nije objavljeno izvješće o savjetovanju s javnošću koje sadrži zaprimljene prijedloge i primjedbe te očitovanja o razlozima za neprihvaćanje pojedinih prijedloga i primjedbi podnositelja. Smatra da mu država posredstvom jedinice lokalne samouprave, oduzimanjem prava na korištenje štekata bez razloga i kriterija kroz osporeni opći akt, ograničava vlasništvo te mu protivno odredbi članka 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i odredbama članka 29. stavka 1., 48. stavka 1. i 49. stavka 4. Ustava Republike Hrvatske oduzima prava stečena ulaganjem kapitala, a što nije dopušteno, osim na temelju zakona i uz pravično obeštećenje. Ističe da u konkretnoj pravnoj situaciji osporena Odluka, protivno ustavnom načelu zabrane retroaktivnosti zakona i propisa (članak 90. stavak 4. Ustava RH) u odnosu na njega ima povratno djelovanje, jer se novo pravno pravilo (potpuno ukidanje štekata i ukidanje mogućnosti postavljanja opreme štekata) primjenjuje na odnose nastale pravnim aktima i poslovima prije stupanja na snagu Odluke, a koji su još uvijek pravno egzistentni, pa je Odluka u suprotnosti i sa sudskom praksom i doktrinom prave Europske unije. Navodi da u tijeku trajanja pravnog odnosa nije moguće uvesti pravila iz nove Odluke ako to nije u javnom interesu i ako taj interes nema pretežiti društveni značaj u odnosu na jamstvo pravne sigurnosti na koju je subjekt prava legitimno računao. Smatra također da je osporavani opći akt protivan načelima komunalnog gospodarstva iz članka 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", broj 68/18., 110/18. i 32/20. – dalje: ZKG), na osnovi kojeg Zakona je donesen i to: načelu univerzalnosti i jednakosti pristupa, prilagodljivosti i zaštite korisnika, prostora, okoliša i kulturnih dobara, a da načelo zaštite javnog interesa iz članka 5. tog prijedloga Zakona nalaže jedinici lokalne samouprave da u donošenju i provođenju programa održavanja komunalne infrastrukture poštuje javni interes i omogući ostvarenje i zaštitu pojedinačnih interesa na način koji nije u suprotnosti i na štetu javnog interesa. Navodi da je protivno načelu univerzalnosti i jednakosti pristupa iz članka 11. ZKG-a doveden u nejednak položaj u odnosu na sve druge gospodarstvenike koji imaju štekate na ... u S. Iznosi činjenice koje ukazuju na nužnost provođenja testa razmjernosti s obzirom na negativni utjecaj koji odredbe nove Odluke imaju na gospodarsku djelatnost i poslovanje velikog broja korisnika javnih površina. Ističe da su se temeljem Odluke o komunalnom redu ("Službeni glasnik Grada Splita", broj 38/2020.), kao i odluka koje su prethodile toj Odluci i Odluke o davanju u zakup javnih površina u vlasništvu Grada S. za postavljanje kioska, štekata, štandova, pokretnih naprava i dr. ("Službeni glasnik Grada Splita", broj: 31/2018.) ugovori o zakupu javnih površina za korištenje štekata sklapali isključivo na razdoblje od jedne godine, te nikada nije bilo dovedeno u pitanje

pravo ugostitelja na korištenje javne površine ukoliko ima osnovu za korištenje lokala kao ugostiteljskog objekta u zgradi koja je uz tu javnu površinu. Ne dovodeći u pitanje legitimni cilj ili pravo jedinice lokalne samouprave da pojedina pitanja iz svog djelokruga uredi samostalno, smatra da u konkretnom slučaju javni interes nije razmjeran potpunom oduzimanju stečenog prava. Nadalje, navodi da u konkretnoj pravnoj stvari nije korištena niti izrađena bilo kakva konzervatorska podloga, a radi donošenja mjera zaštite i očuvanja kulturnih dobara na koje se u svojim izjavama zamjenik gradonačelnika pozivao. Citirajući neke od izjava pročelnika Konzervatorskog ureda u S., smatra netočnim tvrdnje Grada o ugrožavanju kulturne baštine. Smatra da je prije izrade općeg akta za zaštitu kulturnog dobra potrebno prethodno izraditi konzervatorski elaborat i konzervatorsku podlogu sukladno Zakonu o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara ("Narodne novine", broj: 69/99. – 117/21.), koju utvrđuje nadležno tijelo za područje obuhvata prostornog plana i sadrži opće i posebne uvjete zaštite kulturnog dobra itd. (članak 56.), a koja u konkretnom slučaju nije zatražena. Poziva se na konzervatorske smjernice iz 2010. godine, navodeći da se u međuvremenu u pogledu zaštite kulturne baštine ništa nije promijenilo, a nove smjernice nisu donesene, dok se način postavljanja štekata ustalio na konkretnoj lokaciji duže od 12 godina. Ističe da donositelj Odluke planom postavljanja štekata naziva prostoručnu skicu, izrađenu bez sudjelovanja nadležnih stručnjaka, a koja nije objavljena kao sastavni dio osporenog općeg akta, niti je dostavljena Konzervatorskom odjelu. Podnositelj posebno ukazuje na nezakonitost i nelogičnost pojedinih odredbi odluke i to: članka 3. stavka 3., članka 6. stavka 1. točke 2., 15. i 19., članka 10. stavka 1. točke 3., i 4., članka 11. stavka 3., članka 92., članka 93. stavka 2., te članka 154. i 155. osporavajući pojedina rješenja o uređenju prostora propisana tim odredbama. Ponavlja da iz odredbi mjerodavnih propisa, osobito Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara proizlazi obveza izrade konzervatorske podloge i elaborata te plana postavljanja štekata, koji moraju izraditi stručne službe i nadležna tijela sukladno prostorno-planskom dokumentu i drugim pozitivnim propisima, uz poštivanje svih kriterija i pravila struke. Navodi da štekati na ... ne predstavljaju zapreku za kretanje i zadržavanje ljudi na trgu, niti su štetni za kulturnu baštinu, odnosno zapreka za prezentaciju te baštine i ne zauzimaju više od 30% površine trga, te smatra da su rješenja predviđena Odlukom štetna za javni i privatni interes, pogotovo što ne postoje jasni kriteriji niti razlozi prema kojima se pojedine ulice i trgovi svrstavaju u područja zabrane postavljanja štekata s jedne strane, a s druge strane se izostavlja odluka o ranije stečenim pravima i zaštiti tih prava. Navodi da ga je komunalni redar već 2. siječnja 2023. pozvao na uklanjanje štekata, a da mu je obaviješću od 4. siječnja 2023. uskraćeno pravo na sklapanje ugovora o zakupu, iz čega je vidljivo da uopće ne postoji razdoblje prilagodbe na novonastale uvjete, čime je, s obzirom da je Odluka stupila na snagu 1. siječnja 2023., adresatima onemogućena djelatnost i nametnut prekomjeren teret. Pri tome ističe da Odluka ne sadrži odredbu o početku primjene. Predlaže da Sud obustavi izvršenje osporavanog općeg akta do donošenja odluke o njegovoj zakonitosti temeljem članka 85. stavka 2. ZUS-a. Predlaže da Sud temeljem članka 86. stavka 3. ZUS-a osporavanu Odluku ukine u cijelosti, a podredno predlaže ukinuti odredbe članka 6. stavka 1. točke 15., 19., 20. i 21., članka 10. stavka 1. točke 3., 4., 5., 10., 12. i 18., članka 11. stavka 3., članka 15., članka 92., članka 93., članka 136., članka 154., članka 155., članka 156. i 157. Odluke kao nesuglasne s citiranim Zakonima i Statutom Grada Splita.

3. Obavijest podnositelja dopisom ovoga Suda od 22. veljače 2023. dostavljena je sukladno članku 32. ZUS-a na očitovanje Gradskom vijeću Grada Splita. Očitovanje je dostavio Grad S., Upravni odjel za gradsku imovinu, Odsjek za pravno zastupanje, u kojem se u cijelosti protivi navodima podnositelja kao neutemeljenima. Ističe da je nacrt prijedloga Odluke o komunalnom redu temeljem ZKG-a i članka 36. Statuta Grada Splita ("Službeni glasnik Grada Splita", broj: 17/09., 11/10., 18/13., 39/13., 46/13.-pročišćeni tekst, 11/18., 40/21. i 43/21.-pročišćeni tekst – dalje: Statut), pripremila radna skupina za izradu Odluke o komunalnom redu koja je osnovana i imenovana rješenjem Gradonačelnika Grada S., klasa: 363-01/21-01/103, urbroj: 2181/01-09-02/1-21-2 od 17. rujna 2021. ("Službeni glasnik Grada Splita", broj: 45/21.). Navodi da se sadržaj osporavane Odluke temelji na članku 104. ZKG-a, koji daje ovlasti predstavničkim tijelima jedinica lokalne samouprave da u svrhu uređenja naselja te uspostave održavanja komunalnog reda u naselju donose odluke o komunalnom redu, te da su prilikom izrade nacrt prijedloga uzete u obzir i konzervatorske smjernice Ministarstva kulture, kao i upute gradovima u svezi bankomata i sličnih uređaja. Nadalje navodi da je za nacrt prijedloga Odluke provedeno javno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u trajanju od 20 dana u razdoblju od 11. studenog 2022. do 1. prosinca 2022., prema članku 11. stavku 1. ZPPI-a, a da je hitnost donošenja Odluke bila potrebna i bitna radi hitne intervencije u prostoru zaštićenog kulturnog dobra D. p. i uvođenja komunalnog reda. Ističe da je javnost kroz medije bila upoznata sa izradom i pripremom nacrt prijedloga Odluke, te da je iz velikog broja (112) pristiglih obrazaca sa oko 700 primjedbi, prijedloga i mišljenja, a koji su vidljivi iz izvješća o provedenom savjetovanju, razvidno da su zainteresirane skupine građana, a ponajviše ugostitelji, sudjelovali u javnom savjetovanju. Navodi da je Izvješće o provedenom javnom savjetovanju objavljeno na službenoj internetskoj stranici Grada S. (vidljivo u rubrici "Sjednice gradskog vijeća" i rubrici "Javno savjetovanje"), te je isto i dostavljeno uz nacrt prijedloga Odluke predstavničkom tijelu Grada S. na razmatranje i usvajanje sukladno članku 11. stavku 4. ZPPI-a. Nabraja neke od zainteresiranih dionika koji su sudjelovali u savjetovanju, između ostalih i podnositelj ove obavijesti, čije su primjedbe razmotrene. Pojašnjava da je bitna činjenica prilikom razmatranja primjedbi bila poštivanje Općih konzervatorskih smjernica za upravljanje javnim prostorom kulturno-povijesnih cjelina gradskih obilježja iz 2019. godine, koje navode potrebu intervencije u prostoru, a prema kojima je unutar povijesne jezgre nužno ograničiti opseg vanjskih ugostiteljskih sadržaja u cilju nesmetanog doživljaja i uživanja u najvrjednijim arhitektonskim i umjetničkim ostvarenjima pojedinog gradskog ambijenta, s obzirom da su to najčešće točke okupljanja i razgledavanja koje zahtijevaju nesmetan pristup i vizure, kao npr. katedrale, crkve, skulpture na otvorenom, gradske palače i sl. kao ključne točke ambijenta i razumijevanja duha mjesta. Navodi da se svi obrasci za podnošenje zahtjeva za korištenje javne površine radi postavljanja štekata, odnosno zahtjevi temelje na Odluci o davanju u zakup javnih površina u vlasništvu Grada S. za postavljanje kioska, štekata, štandova, pokretnih naprava i dr. ("Službeni glasnik Grada Splita", broj: 53/18., 21/14., 2/15., 36/15., 10/16.-ispravak, 15/16., 25/16.-pročišćeni tekst, 16/18., 31/18.-pročišćeni tekst i 18/20.), a ne na Odluci o komunalnom redu. Ističe da je dokumentacija potrebna za zahtjev za štekat propisana člankom 23. navedene Odluke o davanju u zakup i isti se koriste i prije 11. studenog 2022., a sadržaj obrasca se može mijenjati neovisno o Odluci o komunalnom redu. Smatra neutemeljenim navode u svezi nejasnoće primjene predmetnog općeg akta jer je

člankom 161. osporavane Odluke nedvojbeno propisano da stupa na snagu 1. siječnja 2023. Nadalje ističe da svi ugovorni odnosi koji su sklopljeni prije 1. siječnja 2023., a koji se odnose i na razdoblje korištenja javnih površina nakon tog datuma, nisu raskinuti, te ih Grad S. kao zakupodavac, pod uvjetom poštivanja ugovornih obveza, neće raskidati i nema obvezu za obeštećenjem zakupnika. Pojašnjava da osporavana Odluka ima za cilj uvođenje jasnih kriterija korištenja javnog prostora i zaštitu kulturnog dobra, posebno zaštitu D. p. koja je od 1979. godine uvrštena u UNESCO-v popis svjetske baštine. Predlaže da Sud zahtjev podnositelja odbije.

4. Podnositelj obavijesti se u podnescima od 17. veljače 2023. i 23. veljače 2023. poziva na rješenja Grada S., Upravnog odjela za komunalne poslove, Odsjeka za površine javne namjene od 30. siječnja 2023., kojima je odbijen njegov prigovor za produljenje korištenja javne površine za postavljanje štekata na zatraženim lokacijama, a donesenim na temelju osporavane Odluke o komunalnom redu. Ponavlja navode da će mu održavanjem osporavane Odluke na snazi nastati enormna šteta. Također navodi da mu je dostavljena obavijest o tome da se neće zaključiti novi ugovor o zakupu javnoprometne površine, te da će se inicirati postupak ukidanja dozvole za obavljanje ugostiteljske djelatnosti na otvorenom, a 18. siječnja 2023. je S.-d. županiji, Upravnom odjelu za turizam i pomorstvo, podnesena obavijest da on nema dokaz o pravu korištenja javne površine, odnosno da su ugovori istekli. Smatra da je iz navedenog razvidno da je Grad onemogućio bilo kakvo poslovanje, ne samo na javnoprometnoj površini nego i u predmetu zakupa. Dodaje da Grad S. na isti način nelegalno postupa i u odnosu na drugu povezanu tvrtku, društvo Š. d.o.o., povodom čije obavijesti je pokrenut postupak ocjene zakonitosti iste Odluke u predmetu poslovni broj: Usoz-58/2023. U podnesku od 6. travnja 2023. podnositelj obavijesti navodi da se Grad S. po prvi puta u svom očitovanju na obavijest pozvao na konkretne konzervatorske smjernice nadležnog Ministarstva kulture, koje u postupku pripreme i izrade nacрта Odluke, niti tijekom javnog savjetovanja, kao ni u fazi donošenja sporne Odluke nigdje nisu bile spomenute. Ponavlja navode iz obavijesti da je Grad S. isključio Konzervatorski odjel i Ministarstvo kulture iz postupka pripreme, izrade i donošenja Odluke o komunalnom redu, koja tijela nisu niti obaviještena o provedbi postupka, a da je u spornoj Odluci usvojena "zakonska presumpcija" suglasnosti Konzervatorskog odjela bez njegovog očitovanja, a da su odredbe Odluke u suprotnosti sa Smjernicama Ministarstva kulture od 25. studenog 2019. Ističe nadalje da je izvješće o provedenom savjetovanju zainteresiranim strankama postalo dostupno i objavljeno na službenoj internetskoj stranici Grada S. tek naknadno, a ne nakon dovršetka savjetovanja niti nakon usvajanja Odluke, jer je isto postalo dostupno tek u mjesecu ožujku 2023. Hitnost u postupanju za ugostiteljske terase – štekate, koji na predmetnim lokacijama posluju deset i više godina, smatra neosnovanim razlogom za kršenje propisa o duljini trajanja savjetovanja, jer stanje koje traje desetljećima ne može negativno utjecati na kulturno dobro ako se takvo stanje zadrži desetak dana, nekoliko godina ili neko razdoblje koje je potrebno za izradu konzervatorske podloge i strateških dokumenata koji bi definirali interes zaštite kulturne baštine i interes gospodarstva radi postizanja sinergije u cilju razmjernosti javnog i privatnog interesa, koji se ovdje podudaraju. Ostaje kod prijedloga da se osporavana Odluka ukine.

5. Postupajući po obavijesti podnositelja Sud nalazi da je u postupku donošenja općeg akta učinjen propust zbog kojeg je pokrenuo postupak ocjene zakonitosti Odluke po službenoj dužnosti, te je istu ocijenio nezakonitom, ne ulazeći u njezin sadržaj, odnosno ne razmatrajući posebno sve naprijed iznesene navode podnositelja.

6. Oспоравана Odluka donesena je na temelju članka 104. stavka 1. ZKG-a i članka 36. Statuta Grada Splita.

7. Prema članku 104. stavku 1. ZKG-a predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave u svrhu uređenja naselja te uspostave i održavanja komunalnog reda u naselju donosi odluku o komunalnom redu kojom se propisuje:

1. uređenje naselja, koje obuhvaća uređenje pročelja, okućnica i dvorišta zgrada u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba u dijelu koji je vidljiv površini javne namjene, te određivanje uvjeta za postavljanje tendi, reklama, plakata, spomen-ploča na građevinama i druge urbane opreme te klimatizacijskih uređaja, dimovodnih, zajedničkih antenskih sustava i drugih uređaja na tim zgradama koji se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta

2. način uređenja i korištenja površine javne namjene i zemljišta u vlasništvu jedinice lokalne samouprave za gospodarske i druge svrhe, uključujući njihovo davanje na privremeno korištenje, građenje građevina koje se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta te održavanje reda na tim površinama

3. uvjete korištenja javnih parkirališta, javnih garaža, nerazvrstanih cesta i drugih površina javne namjene za parkiranje vozila

4. održavanje čistoće i čuvanje površina javne namjene, uključujući uklanjanje snijega i leda s tih površina.

8. Odrredba članka 36. Statuta Grada Splita propisuje mjerodavnost Gradskog vijeća za donošenje odluka i drugih općih akata kojima se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada S.

9. Odrredbom članka 11. ZPPI-a propisano je da su tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata, odnosno drugih strateških ili planskih dokumenata kad se njima utječe na interese građana i drugih pravnih osoba (stavak 1.). 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 savjetovanja 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 (stavak 2.). 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 (stavak 3.). Po isteku roka za dostavu mišljenja i prijedloga tijelo javne vlasti dužno je izraditi i objaviti na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanja 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 (stavak 4.).

10. Nije sporno da je na službenoj stranici Grada S. bilo objavljeno savjetovanje s javnošću u postupku donošenja Odluke o komunalnom redu Grada Splita, sukladno Planu savjetovanja s javnošću Grada S. za 2022. godinu od 30. prosinca 2021. i

objavljen nacrt prijedloga navedene Odluke, nositelja izrade Upravnog odjela za komunalne poslove, radne skupine za izradu Odluke, te da je javnost pozvana na dostavljanje svojih prijedloga i mišljenja, odnosno na internetsko savjetovanje. Nadalje, nije sporno da je u konkretnom slučaju savjetovanje s javnošću određeno i provedeno u trajanju od 20 dana, od 11. studenog 2022. do 1. prosinca 2022., u kojem razdoblju je nacrt prijedloga Odluke s prilogima bio objavljen na internetskoj stranici Grada S., te da je radna skupina za izradu navedenog nacrta izradila Izvješće o provedenom javnom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću, koje je uz prijedlog Odluke dostavljeno Gradskom vijeću Grada S.

11. Predmetna Odluka je opći akt jedinice lokalne samouprave kojim se uređuju pitanja od interesa za građane i pravne osobe na području Grada S., odnosno koja utječe na interese većeg broja građana i pravnih osoba. Stoga je jedinica lokalne samouprave u postupku donošenja predmetnog općeg akta, kojim se uređuju takva pitanja, bila dužna u cijelosti postupiti prema odredbi članka 11. ZPPI-a.

12. S obzirom da je ZPPI kao pravilo trajanja savjetovanja s javnošću odredio 30 dana, prema shvaćanju ovoga Suda odstupanje od tog pravila dopušteno je samo u iznimnim i opravdanim okolnostima. Suprotno tumačenje, odnosno dopuštanje širokog tumačenja iznimke od pravila, moglo bi dovesti u pitanje primjenu propisanog roka uopće. Pri tome valja imati u vidu Smjernice Povjerenika za informiranje za primjenu članka 11. ZPPI-a od 21. prosinca 2016., u kojima se u odnosu na trajanje savjetovanja navodi da savjetovanje s javnošću može trajati kraće samo onda kad su nastupili izvanredni uvjeti radi kojih nije moguće provesti savjetovanje u zakonskom roku, s time da je u tom slučaju razlog za skraćeno trajanje savjetovanja nužno jasno obrazložiti u obrazloženju uz dokument koji se stavlja na savjetovanje.

13. Ovaj Sud ne dovodi u pitanje pravo i ovlaštenje nadležnog tijela jedinice lokalne i područne samouprave da u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte kojima, između ostalog, uređuje javni prostor i uspostavlja komunalni red u svrhu uređenja naselja, posebice imajući u vidu potrebu zaštite povijesnih gradskih jezgri, odnosno kulturno-povijesnih cjelina gradskih obilježja, te u svrhu uređenja korištenja površina javne namjene kao i potrebu uvođenja kriterija korištenja tog javnog prostora.

14. Međutim, sama potreba uvođenja komunalnog reda u prostoru zaštićenog kulturnog dobra D. p., koju Grad S. iznosi u svom očitovanju, ne upućuje na zaključak da se radi o nastupu nekih izvanrednih uvjeta, odnosno iznimnih okolnosti koje bi predstavljale opravdane razloge za skraćeno trajanje savjetovanja i odstupanje od zakonom propisanog pravila, niti je donositelj akta priložio ikakve dokaze o potrebi hitne intervencije u navedenom prostoru. Također, iz postojećih podataka, kao i navoda samog donositelja Odluke, ne proizlazi da su razlozi za skraćivanje vremena trajanja savjetovanja bili dani u obrazloženju uz nacrt prijedloga te Odluke koji je stavljen na savjetovanje. Sama činjenica što je javnost i kroz medije bila upoznata sa izradom i pripremom nacrta prijedloga osporavane Odluke, te što je veći broj sudionika savjetovanja dostavio svoje primjedbe, prijedloge i mišljenja, nije odlučna. Donositelj općeg akta dužan je pridržavati se zakonom propisanog postupka za donošenje odluka iz svoje nadležnosti, čime se osiguravaju formalni uvjeti za zakonitost njegovog postupanja i donesene odluke.

15. S obzirom da, prema postojećim podacima, donositelj nije u potpunosti poštovao postupak donošenja Odluke sukladno mjerodavnim odredbama ZPPI-a, Sud

je, ne ocjenjujući pri tome zakonitost predmetnog općeg akta s materijalnopравnog aspekta, Odluku ukinuo na temelju odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a.

16. Za donošenje rješenja o prijedlogu za obustavu izvršenja općeg akta temeljem članka 85. stavka 2. ZUS-a nije bilo osnove iz razloga što je o zakonitosti osporavane Odluke odlučeno meritorno.

17. Ukinuta Odluka prestaje važiti danom objave ove presude u "Narodnim novinama" (članak 86. stavak 4. ZUS-a).

U Zagrebu, 29. lipnja 2023.

Predsjednica vijeća  
Gordana Marušić-Babić, v.r.