



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

Poslovni broj: Usoz-93/22-11

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Blanše Turić, Snježane Horvat-Paliska i Ljiljane Karlovčan-Đurović, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu obavijesti O. A. i A. A., vlasnika ugostiteljskog obrta S. M., L., koje zastupaju opunomoćenici, odvjetnici iz Odvjetničkog društva V., J.1, Š., S., J.2 & J.3, R., na sjednici vijeća održanoj 12. veljače 2024.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o dopuni Odluke o komunalnim djelatnostima na području Općine Lopar („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 16/22.).

Obrazloženje

1. O. A. i A. A., vlasnici ugostiteljskog obrta S. M., L., podnijeli su ovom Sudu obavijest o nezakonitosti Odluke o dopuni Odluke o komunalnim djelatnostima na području Općine Lopar („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 16/22.; u daljnjem tekstu: Odluka).
2. U obavijesti se u bitnom navodi da se poslovna aktivnost podnositelja, između ostalog, zasniva na dugogodišnjem pružanju turističkih usluga, pa tako i iznajmljivanja ležaljki i suncobrana te da su u tom smislu zainteresirana stranka za obavljanje takve djelatnosti na području Općine Lopar. Ističu da je osporavana Odluka donesena protivno članku 11. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, 25/13. i 85/15.; u daljnjem tekstu: ZPPI) jer nacrt Odluke nije bio objavljen na internetskoj stranici radi provođenja javnog savjetovanja sa zainteresiranom javnošću niti je objavljeno izvješće o provedenom javnom savjetovanju iz kojeg bi bili razvidni eventualni prijedlozi i primjedbe zainteresirane javnosti te očitovanja nositelja izrade nacrta o razlozima neprihvatanja pojedinih prijedloga i primjedbi. Također ističu da nisu objavljeni razlozi za donošenje akta, kao ni ciljevi koji se žele postići, a što se

može utvrditi uvidom u mrežnu stranicu Općine Lopar na kojoj se ne nalazi niti jedan od navedenih dokumenata.

3. Nadalje ističu da su osporenom Odlukom, protivno Zakonu o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18. i 32/20.; u daljnjem tekstu: ZKG) komunalnom djelatnošću proglašene i djelatnosti: održavanje i čišćenje plaža te usluga korištenja ležaljki, suncobrana i sigurnosnih ormarića. Navode da ZKG definira komunalnu djelatnost i određuje koje su djelatnosti komunalna djelatnost, a među kojima nisu djelatnosti koje su osporenom Odlukom proglašene komunalnim djelatnostima. Predlažu ukidanje osporenog općeg akta.

4. Sud je pozvao donositelja osporene Odluke da se očituje o prijedlogu. Donositelj općeg akta, po opunomoćeniku F. D., odvjetniku iz R., u očitovanju u bitnom ističe da je člankom 2. osporene Odluke dopunjen članak 6. stavak 1. Odluke o komunalnim djelatnostima na području Općine Lopar tako da se dodaju točke 11. (čišćenje javnih zahoda, javnih tuševa, pisoara i kemijskih zahoda), 12. (održavanje i čišćenje plaža) i 13. (usluga korištenja ležaljki, suncobrana i sigurnosnih ormarića - sefova). Navodi da podnositelji zanemaruju odredbu članka 26. ZKG-a na koju se donositelj izričito pozvao prilikom donošenja osporene Odluke, a koja propisuje da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ovlašteno, pored onih djelatnosti koje su člancima 22. i 24. ZKG-a određene kao komunalne djelatnosti, odrediti i drugu djelatnost kao komunalnu djelatnost. Naglašava da komunalne djelatnosti popisane člankom 22. ZKG-a kao i uslužne komunalne djelatnosti popisane člankom 24. ZKG-a ne predstavljaju konačan, zatvoreni broj (*numerus clausus*) komunalnih djelatnosti koje jedinice lokalne samouprave mogu obavljati, već je člankom 26. ZKG-a omogućeno da se komunalne djelatnosti prošire i na druge djelatnosti, ovisno o potrebama lokalnog stanovništva. S tim u vezi, donositelj je prije donošenja osporenog općeg akta od Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine zatražio mišljenje o opravdanosti i zakonskoj utemeljenosti proširenja komunalnih djelatnosti radi zadovoljavanja potreba od životnog značenja lokalnog stanovništva. Ministarstvo je mišljenjem KLASA: 363-01/22-02/28, URBROJ: 531-04-02-02/01-22-2 od 14. ožujka 2022. izričito potvrdilo zakonsku utemeljenost proglašenja djelatnosti čišćenja javnih zahoda, javnih tuševa, pisoara i kemijskih zahoda, održavanja i čišćenja plaža te usluga korištenja ležaljki, suncobrana i sigurnosnih ormarića (sefova) komunalnim djelatnostima. Iscrpno obrazlaže razlog donošenja osporenog općeg akta i ciljeve koji su se njime htjeli postići. Smatrajući da je osporena Odluka u cijelosti usklađena s važećim zakonodavnim okvirom, predlaže neprihvatanje prijedloga.

5. Prijedlog je osnovan.

6. Osporenu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Lopar na sjednici od 23. svibnja 2022. na temelju članka 26. ZKG-a i članka 19. Statuta Općine Lopar („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 5/21.). Odluka je objavljena u „Službenim novinama Primorsko-goranske županije“, 16/22. i stupila je na snagu osmog dana od dana objave.

7. Za ocjenu zakonitosti osporene Odluke u formalnom smislu neposredno su mjerodavne odredbe članka 11. stavaka 1. i 2. ZPPI-a koje su u vrijeme donošenja osporenog općeg akta propisivale:

„Članak 11.

(1) Tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

(2) Savjetovanje s javnošću tijela državne uprave provode preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću, a druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima preko internetske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, objavom nacrtu propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa, akta ili drugog dokumenta te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja.“

8. Navedene odredbe članka 11. ZPPI-a na odgovarajući se način primjenjuju u postupku donošenja općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima se uređuju pojedina pitanja iz njihova samoupravnog djelokruga, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i uređuju druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području.

9. Predmetna Odluka opći je akt jedinice lokalne samouprave kojim se neposredno uređuju pitanja od interesa za građane i pravne osobe na području Općine Lopar. Stoga je jedinica lokalne samouprave u postupku donošenja osporenog općeg akta kojim se uređuju navedena pitanja bila dužna postupiti prema članku 11. ZPPI-a.

10. Donositelj općeg akta obvezan je pridržavati se zakonom propisanog postupka za donošenje odluka iz svoje nadležnosti, čime se osiguravaju formalni uvjeti za zakonitost njegovog postupanja i donesenih odluka.

11. S obzirom na činjenicu da u spisu predmeta ne postoji dokaz o tome da je u postupku donošenja osporene Odluke proveden postupak savjetovanja s javnošću u smislu članka 11. ZPPI-a niti na web stranici Općine Lopar postoji bilo kakav trag o postupku savjetovanja s javnošću u vezi s osporenom Odlukom, Sud je dopisom od 12. listopada 2023. i rješenjem, poslovni broj: Usoz-93/22-9 od 27. listopada 2023. pozvao donositelja osporenog općeg akta, da u roku od osam dana dostavi Sudu očitovanje o navodima prijedloga za ocjenu zakonitosti osporenog općeg akta koji se odnose na izostanak savjetovanja s javnošću u postupku donošenja osporene Odluke, uz upozorenje o posljedicama ne udovoljavanja pozivu Suda.

12. Navedeni dopis uredno je dostavljen opunomoćeniku donositelja osporene Odluke 12. listopada 2023., dok je rješenje Suda opunomoćenik donositelja osporene Odluke zaprimio 31. listopada 2023. Donositelj osporene Odluke nije udovoljio pozivu Suda.

13. Budući da donositelj osporenog općeg akta Sudu nije dostavio očitovanje o tome je li u konkretnom slučaju postupljeno u skladu s člankom 11. ZPPI-a, Sud je na odgovarajući način primijenio članak 32. stavak 4. Zakona o upravnim sporovima

(„Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS) kojim je, među ostalim, propisano da ako tuženik ne dostavi sve spise predmeta ili izjavi da ih ne može dostaviti, sud može riješiti spor i bez spisa predmeta.

14. Slijedom navedenog, Sud je, odgovarajućom primjenom članka 32. stavka 4. ZUS-a, na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a, ukinuo osporenu Odluku zbog njene nezakonitosti (u formalnom smislu), odlučivši kao u izreci.

U Zagrebu 12. veljače 2024.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.