



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

Poslovni broj: Usoz-285/2023-8

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

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Blanše Turić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Snježane Horvat-Paliska i Ljiljane Karlovčan-Đurović, članova vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu obavijesti U. u. S., S., kojeg zastupa opunomoćenik, odvjetnik D. P., Z., na sjednici održanoj, 20. svibnja 2024.

p r e s u d i o j e

Prijedlog se odbija,

Obrazloženje

1. Podnositelj je temeljem odredbe članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21., - dalje: ZUS) predložio pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke o komunalnom redu, KLASA: 363-01/22-01/103, URBROJ: 2181-1-03-2/1-23-21 od 7. rujna 2023. („Službeni glasnik Grada Splita“, 66/23.- dalje Odluka).
2. Uz navedeni prijedlog, Sud je zaprimio i prijedloge drugih podnositelja koji su zaprimljeni pod poslovnim brojevima, Usoz-288/23., Usoz-290/23., Usoz-291/23, Usoz-293/23., Usoz-294/23., i Usoz-301/23., i o kojim prigovorima će Sud zasebno odlučivati u tim predmetima.
3. Podnositelj u bitnome ističe da je osporena Odluka donesena protivno odredbi članka 11. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, 2/13., 85/15., 69/22.- dalje ZPPI). Ističe da iz dokumentacije koja je bila na javnom savjetovanju proizlazi da uopće nisu navedeni razlozi i ciljevi koji se žele postići donošenjem Odluke, nije naveden sastav radne skupine koja je izradila predmetnu Odluku, nisu navedeni kriteriji i razlozi zašto se mnogi štekati u staroj gradskoj jezgri ukidaju u cijelosti ili djelomično, bez ikakve alternative za njihove korisnike, čime im se nanosi nenadoknadviva šteta, budući da većina prihoda od poslovanja dolazi upravo od gostiju koji vrijeme u ugostiteljskim objektima provode na otvorenom. Poziva se na uputu Povjerenika za informiranje od 21. studenoga 2022. danu jedinicama lokalne samouprave vezano za sastav radne skupine, kao i na dosadašnju praksu ovoga Suda glede tumačenja odredbe članka 11. ZPPI-a. Zaključno ističe da je ovaj Sud presudom, poslovni broj: Usoz-43/23 od 29. lipnja

2023., ukinuo Odluku o komunalnom redu („Službeni glasnik“ 76/22.) te Grad Split očigledno ne izvršava sudsku odluku, već protivno zakonskim odredbama donosi Odluku o komunalnom redu s istom klasifikacijskom oznakom, kao što je i Odluka koju je Sud ukinuo. Poziva se na Naputak o brojčanim oznakama pismena te sadržaju evidencija uredskog poslovanja („Narodne novine“, 43/23.- dalje: Naputak), te smatra da je raniju nezakonitu Odluku trebalo arhivirati i donijeti akt s novom klasifikacijskom oznakom. Predlaže da se ukine osporena Odluka.

4. Donositelj je odgovarajućom primjenom članka 32. ZUS-a pozvan da dostavi očitovanje na navode podnositelja. Očitovanje je dostavio Upravni odjel za gradsku imovinu, Odsjek za pravno zastupanje.

5. U očitovanju se u bitnome ističe da je ovaj Sud, presudom, poslovni broj: Usoz-43/23 od 29. lipnja 2023. ukinuo Odluku o komunalnom redu Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“, 76/22), KLASA: 363-01/22-01/103, URBROJ: 2181-01-03/2/1-22-14 te je Grad Split postupajući po navedenoj presudi pokrenuo postupak donošenja nove Odluke. Navodi da je Upravni odjel za komunalno gospodarstvo po hitnom postupku radi uspostave komunalnog reda pokrenuo postupak donošenja nove Odluke o komunalnom redu, stručno je obradio izrađen Nacrt prijedloga Odluke o komunalnom redu te je proveden postupak savjetovanja javnosti u internetskom savjetovanju u vremenskom razdoblju od 4. srpnja do 3. kolovoza 2023. Nadalje navodi da je Upravni odjel za komunalno gospodarstvo, nositelj stručne obrade, kao i nositelj izrade dokumenta Nacrta prijedloga nove Odluke, što je razvidno iz dostavljenog Obrasca sudjelovanja javnosti koji je objavljen na web-u Grada S. uz materijale, a stručnu obradu pristiglih primjedbi na javnom savjetovanju obradila je radna skupina u suradnji s Upravnim odjelom za komunalne poslove, temeljem koje je izrađeno Izvješće o provedenom javnom savjetovanju, objavljeno na web-u Grada S. i dostavljeno uz Nacrt prijedloga Odluke predstavničkom tijelu Grada Splita na razmatranje i usvajanje, a što je sukladno odredbi članka 11. stavka 4. ZPPI-a. Navodi da je radna skupina za izradu Oduke osnovana i imenovana rješenjem Gradonačelnika Grada Splita, KLASA: 363-01/21-01/103, URBROJ: 2181/01-09-02/1-21-2 od 17. rujna 2021. („Službeni glasnik Grada Splita“, 45/21.) objavljenim i na web stranici - poveznica Link objave. Nadalje navodi da se sadržaj Odluke temelji na odredi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18., 32/20. – dalj ZKG), a Odluka ima za cilj uvođenje jasnih kriterija korištenja javnog prostora i interes zaštite kulturnog dobra, posebno zaštite D. p. koja je od 1979. uvrštena u U.-v popis svjetske baštine. Smatra da je neosnovan navod podnositelja da Grad Split ne izvršava sudsku odluku i da donosi ponovno isti akt jer se radi o nastavku postupanja donošenja općeg akta u istom predmetu, ali pod novim rednim brojem pismena pa stoga nema potrebe za arhiviranjem predmeta, već se radi o nastavku rada nadležnog Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo. Smatra da je Upravni odjel za komunalno gospodarstvo postupao sukladno odredbi članka 4. i 67. Uredbe o uredskom poslovanju („Narodne novine“, 75/21.) i Naputka, sve sukladno Zakonu o sustavu državne uprave („Narodne novine“, 66/19).

6. Podnositelj na navode donositelja u bitnome ističe da Visoki upravni sud nije naložio Gradu Splitu da nešto učini ili ne učini, kao što nije ni ukinuo raniju Odluku o komunalnom redu i predmet vratio na ponovo postupanje i otklanjanje nedostataka. U konkretnom slučaju, vodio se postupak za ocjenu zakonitosti općeg akta te je u povodu toga donesena presuda kojom je ukinuta ranija Odluka, a koja

je prestala važiti danom objave presude u Narodnim novinama. Dakle, raniji akt je ukinut te je bilo potrebno donijeti novi koji bi sadržavao i novu klasifikacijsku oznaku i provesti potreban postupak prije donošenja toga akta, međutim, Grad Split je to zanemario te je ponovno izglasao akt koji je ukinut i koji je prestao važiti. S tim u vezi navodi da je Općina I. nakon presude, poslovni broj: Usoz-81/22 od 26. rujna 2022., kojom je ukinuta Odluka o vrijednosti boda za obračun komunalne naknade iz 2019. provela ponovni postupak i donijela novu Odluku, nove klasifikacijske oznake. Nadalje navodi da očitovanje Grada Splita samo potvrđuje činjenicu da prilikom postupka donošenja Odluke nije poštivana procedura, budući iz priloženog Obrasca nije navedena radna skupina koja je sudjelovala u izradi Odluke, nije navedena niti u Izvješću koje je provedeno povodom javnog savjetovanja, a svakako se nije uputilo na dokument kojim je ona imenovana, a što Grad Split tek sad spominje u svom odgovoru. Nadalje ističe da prilikom donošenja Odluke nisu navedeni ciljevi njenog donošenja, niti je ista obrazložena razlozima radi kojih se donosi što je zakonska obveza onoga koji donosi akt, a Grad Split tek u očitovanju navodi ciljeve donošenja odluke koji su nedovoljni i zakašnjeli. Ujedno ističe da se osporenom Odlukom ukida veliki broj štekata na kojima se obavljala ugostiteljska djelatnost bez ikakvog obrazloženja i bez prethodno provedene studije o učinku takve Odluke na grad i građane. Ujedno ističe da je vlasnicima privatnih prostora naloženo da naprave više stvari glede svog privatnog vlasništva uz mogućnost izricanja visokih novčanih kazni, bez prethodnih konzultacija s građanima i utvrđivanjem njihovog imovinskog stanja o kojem će ovisiti hoće li moći nešto promijeniti na svojim zgrada.

7. Visoki upravni sud, presudom, poslovni broj: Usoz-43/2023-11 od 29. lipnja 2023. ukinuo je Odluku o komunalnom redu Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“, 76/2022.) jer je javno savjetovanje s javnošću u postupku donošenja navedene Odluke provedeno u kraćem trajanju (20 dana) nego je to propisano ZPPI-em, dok navodi donositelja iz danog očitovanja nisu upućivali na zaključak da se radi o nastupu nekih izvanrednih uvjeta odnosno iznimnih okolnosti koje bi predstavljale opravdane razloge za skraćeno trajanje savjetovanja i odstupanja od zakonom propisanog pravila, niti je donositelj akta priložio ikakve dokaze o potrebi hitne intervencije u navedenom prostoru. Slijedom toga je zaključeno da donositelj nije u potpunosti poštovao postupak donošenja Odluke sukladno mjerodavnim odredbama ZPPI-a.

8. Osporenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Splita 7. rujna 2023. temeljem odredbe članka 104. stavka 1. ZKG-a i članka 36. Statuta Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“, 17/09., 11/10., 18/13., 39/13., 46/1.- pročišćeni tekst, 11/18., 40/21., i 43/21.- pročišćeni tekst – dalje Statut).

9. 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.

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

11. Odredbom 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.).

12. Iz Obrasca sudjelovanja javnosti u internetskom savjetovanju o Nacrtu prijedloga Odluke o komunalnom redu, objavljenog na internetskim stranicama donositelja, proizlazi da je razdoblje internetskog savjetovanja određeno za razdoblje od 4. srpnja 2023. – 3. kolovoza 2023.

13. Nadalje, Obrascu Nacrt prijedloga Odluke o komunalnom redu prileži Nacrt Odluke o komunalnom redu s obrazloženjem, u kojem se između ostalog navodi: "S obzirom na povijesnu, kulturnu, arheološku važnost Kulturno-povijesne cjeline grada Splita, zone A i objekata koji su pojedinačno zaštićeno kulturno dobro, propisane su iznimke za navedena područja što je regulirano predloženim nacrtom prijedloga Odluke". Iz navedenog se može zaključiti da Nacrt osporavane Odluke sadrži obrazložene razloge i ciljeve koji se žele postići njenim donošenjem.

14. U Nacrtu osporene Odluke nije objavljen sastav radne skupine, međutim, rješenje o osnivanju i imenovanju radne skupine za izradu Odluke o komunalnom redu objavljeno je u Službenom glasniku Grada Splita 45/21 i na web stranici Grada S. - poveznica Link objave pa je zainteresirana javnost na taj način upoznata s osobama koje su imenovane u radnu skupinu.

15. Nadalje iz Izvješća o provedenom javnom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću koje je provedeno u razdoblju od 4. srpnja 2023. – 3. kolovoza 2023. (30 dana) proizlazi da je podnositelj sudjelovao na javnom savjetovanju te mu je na navode, u bitnome istovjetne navodima iz prijedloga, odgovoreno odnosno obrazloženo je zašto se navodi ne nalaze osnovanima. Slijedom navedenoga proizlazi da donositelj prilikom provođenja savjetovanja s javnošću nije postupio protivno odredbi članka 11. ZPPI-a.

16. Navod podnositelja da osporena Odluka ima istu klasifikacijsku oznaku kao i ranija ukinuta Odluka ne upućuje na zaključak da donositelj nije donio novu Odluku i proveo postupak prije njenog donošenja na način propisan odredbom članka 11. ZPPI-a

17. Osporenom Odlukom o komunalnom redu propisuje se uređenje područja Grada Splita, komunalni red te uređenje naselja, na način da je odredbama članka 8. do članka 22. propisano uređenje zaštićene kulturno-povijesne cjeline grada Splita Zona A, uređenje površina javne namjene u Zoni A, kao i uvjeti za postavljanje pokretnih naprava na površinama javne namjene u Zoni A, uključujući i postavljanje štekata, koji su prikazani Planom postavljanja štekata koji je prilog Odluci.

18. Ovaj Sud ne nalazi da bi osporena Odluka bila protivna odredbi članka 104. ZKG-a, koja daje ovlast i obvezu predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave da u svrhu uređenja naselja te uspostave i održavanja komunalnog reda donese Odluku o komunalnom redu na svom području.

19. U konkretnom slučaju mjerodavna je i odredba članka 4. stavka 2. Zakona o zaštiti i čuvanju kulturnih dobara ("Narodne novine", 69/99., 151/03., 157/03., 100/04., 87/09., 88/10., 61/11., 25/12., 136/12., 157/13., 152/14., 98/15., 44/17., 90/18., 32/20., 62/20., 117/21. i 114/22. – dalje Zakon), kojom je propisano da za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara, za određivanje mjera zaštite i nadzora nad njihovim provođenjem, u sklopu svoga djelokruga skrbe i odgovorna su tijela državne uprave, tijela lokalne samouprave i uprave i tijela lokalne samouprave u području kulture, prostornog planiranja i uređenja prostora, zaštite okoliša, graditeljstva, stambenog i komunalnog gospodarstva, turizma, financija, unutarnjih poslova i pravosuđa sukladno zakonu i drugim propisima.

20. Iz navedenih zakonskih odredbi proizlazi pravo jedinice lokalne samouprave, da radi uspostave i održavanja komunalnog reda na svom području koje predstavlja kulturno dobro i zahtijeva svu preventivnu zaštitu uredi uvjete za uređenje tih površina, kao i postavljanje pokretnih naprava na tim površinama (kiosci, štandovi, štekati, bakomoti i dr.) te se upravo kroz održavanje komunalnog reda ostvaruje zaštita svih onih radnji koje bi mogle utjecati na njegova svojstva, a u konačnosti i na sam izgled grada ili naselja.

21. Slijedom navedenog, podnositelj svojim istaknutim navodima, prema ocjeni ovoga Suda nije doveo u sumnju zakonitost osporene Odluke.

22. Slijedom iznesenog, odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu, 20. svibnja 2024.

Predsjednica vijeća:
Blanša Turić, v.r.