



Poslovni broj: Usoz-295/2023-9

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

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 Snježane Horvat - Paliska, predsjednice vijeća, dr.sc. Sanje Otočan, Senke Orlić Zaninović, Blanše Turić i Gordane Marušić - Babić, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice specijalistice Ivane Mamić Vuković kao zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom zahtjeva I. S. iz [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj] zastupanog po opunomoćeniku Milanu Rimayu, odvjetniku u Zagrebu, Savska cesta 26, na sjednici vijeća održanoj 31. ožujka 2025.

p r e s u d i o j e

Ukida se članak 22. stavak 4. i članak 123. alineja 16. Odluke o komunalnom redu Grada Svete Nedelje (Glasnik Grada Svete Nedelje 7/20, 3/22).

Obrazloženje

1. Podnositelj je podnio zahtjev za pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke o komunalnom redu Grada Svete Nedelje (Glasnik Grada Svete Nedelje 7/20, 3/22 – dalje Odluka) i to članka 22. stavka 4. te članka 123. alineje 16. (dalje osporene odredbe).
2. Podnositelj zahtjeva nezakonitost osporenih odredbi vidi u činjenici što prije njihova donošenja nije provedeno savjetovanje sa javnošću u skladu sa člankom 11. stavkom 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, 25/13. i 85/15. – dalje: ZPPI). Ističe da je temeljem osporenih odredbi donesena pojedinačna odluka i to obvezni prekršajni nalog od 5. listopada 2023. kojim mu je, između ostalog, naloženo da zbrine pse u skladu s osporenom odredbom članka 22. stavka 4. Odluke, na način da broj pasa bude usklađen sa tom odredbom te u tome vidi svoj pravni interes za podnošenje zahtjeva za ocjenu zakonitosti. Nadalje, navodi da je tim odredbama donositelj izašao izvan svoje ingerencije te sporne odredbe donio bez valjane zakonske i pravne podloge odnosno ovlaštenja, da su one u izravnoj suprotnosti sa zakonom te su diskriminirajuće, nejasne i time neprovedive. Smatra da odredba članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu nema na umu i ovu vrstu odluke, s obzirom na to da se osporena odredba ne odnosi na uređenje javnih površina, niti na onaj dio zadiranja u privatno vlasništvo kako to dopušta spomenuti zakon (uređenje pročelja, okućnica i dvorišta zgrada, ali samo u onom dijelu koji je vidljiv površini javne namjene), niti omogućuje da se Odlukom o komunalnom redu

uređuju bilo kakva pitanja unutar samih kućanstava građana, koja su, u pravilu, u privatnom vlasništvu raznih subjekata. Smatra da je osporenim odredbom kojom se propisuje maksimalni dozvoljeni broj odraslih pasa koji se mogu držati u kućanstvu te prekršajno kažnjavanje u pogledu povrede tog pravila predstavlja nezakonito miješanje javne vlasti u ustavno i konvencijsko pravo na poštovanje osobnog i obiteljskog života, kao i pravo na mirno uživanje vlasništva. Nastavno, ukazuje da su opća pravila oko zaštite kućnih ljubimaca te uvjeti njihova držanja regulirani Zakonom o zaštiti životinja (Narodne novine 102/17, 32/19) u člancima 50. do 56. koji ne postavljaju nikakva ograničenja u smislu maksimalnog broja pasa ili mačaka koja se mogu posjedovati, već su jedino propisani uvjeti u slučaju posjedovanja više od 9 pasa starijih od 6 mjeseci u svrhu udomljavanja (članak 55. stavak 1.) odnosno više od 20 pasa (članak 55. stavak 3. Zakona o zaštiti životinja) te razlikuje i različito regulira uzgoj kućnih ljubimaca namijenjenih prodaji (članak 54.) te držanje kućnih ljubimaca koji nisu namijenjeni prodaji (članak 5. i 55.). Poziva se i na odredbe Pravilnika o uvjetima koje moraju ispunjavati uzgoji kućnih ljubimaca namijenjenih prodaji („Narodne novine“ 76/22), a niti jednim od ovih propisa nije dana mogućnost ograničavanja broja kućnih ljubimaca.

3. Podnositelj zahtjeva smatra da su osporene odredbe diskriminirajuće naravi u smislu da stavljaju u nepovoljniji položaj (ograničavaju broj ljubimaca) samo vlasnike pasa, dok se ne ograničava vlasnicima drugih kućnih ljubimaca, primjerice mačaka, broj životinja po kućanstvu, dakle stavlja se u nejednaki položaj jedna skupina stanovnika u odnosu na druge, u istoj ili usporedivoj situaciji.

4. Naposljetku, smatra da je, s obzirom na to da osporenim odredbom nije definirano što je to odrastao pas, ovo nije definirano ni Zakonom o zaštiti životinja, niti Odlukom o uvjetima i načinu držanja kućnih ljubimaca i načinu postupanja s napuštenim i izgubljenim životinjama (Glasnik Grada Svete Nedelje 17/18), koji opći akt je donesen temeljem ovlaštenja iz članka 51. stavak 5. Zakona o zaštiti životinja, osporena odredba o ograničenju broja odraslih pasa nejasna, podložna raznim tumačenjima te, time, i neprovediva.

5. Konačno, predlaže da Sud ukine osporene odredbe članka 22. stavak 4. i 123. alineja 16. Odluke te da, do donošenja odluke, rješenjem obustavi izvršenje osporenih odredbi.

6. Donositelj akta Gradsko vijeće Grada Svete Nedelje u svom očitovanju navodi da je javno savjetovanje u odnosu na Odluku provedeno u razdoblju od 11. svibnja 2020. do 10. lipnja 2020., da tijekom savjetovanja nisu zaprimljene primjedbe na nacrt Odluke, a da je u članku 22. naknadno dodan stavak 4., sve s obzirom na to da komunalni redari zaprimaju brojne prijave građana vezano za veliki broj pasa u naseljenom području, a kvaliteta života narušena je zbog glasnog laveža i širenja neugodnih mirisa u okoliš. Ne spori da Zakonom o zaštiti životinja nije propisana mogućnost ograničenja broja pasa po kućanstvu, međutim, ističe da navedenim zakonom nije propisana ni zabrana reguliranja odnosno ograničavanja broja pasa u kućanstvu općim aktima jedinica lokalne samouprave. Navodi i da je od resornog Ministarstva poljoprivrede zatraženo očitovanje vezano uz ovu problematiku dopisom od 13. studenog 2023.

7. Osporenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Svete Nedelje na 31. sjednici održanoj 30. lipnja 2020. pozivom na odredbe članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine br. 68/18, 110/18, 32/20) i članka 31. Statuta Grada Svete Nedelje (Glasnik Grada Sveta Nedelje br. 09/09, 10/11, 02/13, 03/13-pročišćeni

tekst, 03/18, 04/19, 02/20, 03/20-pročišćeni tekst), dok su izmjene i dopune Odluke donesene na 8. sjednici održanoj 4. travnja 2022., kojim izmjenama i dopunama osporene odredbe nisu mijenjane.

8. Osporene odredbe Odluke glase:

„Članak 22.

.....

Na nekretninama odnosno u kućanstvu mogu se držati najviše tri odrasla psa.

Članak 123. stavak 16.

Novčanom kaznom u iznosu od 2.000,00 do 5.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba, novčanom kaznom u iznosu od 500,00 do 2.000,00 kn kaznit će se i odgovorna osoba u pravnoj osobi, novčanom kaznom u iznosu od 1.000,00 do 3.000,00 kuna kaznit će se fizička osoba obrtnik i osoba koja obavlja drugu samostalnu djelatnost, novčanom kaznom u iznosu od 500,00 do 2.000,00 kuna kaznit će se fizička osoba koja počinii slijedeći prekršaj:

.....

ako drži više od tri odrasla psa protivno odredbama ove Odluke (članak 22. stavak 4.)“

9. Za ocjenu zakonitosti osporavanih odredbi u formalnom smislu mjerodavne su odredbe članka 11. ZPPI. Članak 11. stavak 1. ZPPI propisuje obvezu tijela državne uprave, drugih državnih tijela, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima da provode 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. Odredba članka 11. stavak 3. ZPPI određuje da su tijela javne vlasti (između ostalih i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave) dužna provesti savjetovanje s javnošću u pravilu u trajanju od 30 dana, osim u slučajevima kad se savjetovanje provodi sukladno propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa. Stavak 4. istog članka obvezuje tijelo javne vlasti da, po isteku roka za dostavu mišljenja i očitovanja zainteresirane javnosti, izradi i objavi izvješće o savjetovanju s javnošću.

10. Pregledom mrežne stranice Grada Svete Nedelje utvrđeno je da je savjetovanje s javnošću povodom donošenja Odluke provedeno od 11. svibnja 2020. godine do 10. lipnja 2020. godine, no uvidom u Prijedlog odluke utvrđeno je da tekst prijedloga ne sadrži osporene odredbe članka 22. stavka 4. i članka 123. alineja 16. Da su osporene odredbe dodane u tekst Odluke naknadno, ne spori niti donositelj u svom očitovanju tijekom ovog spora.

11. Prema članku 11. stavku 2. ZPPI-a, savjetovanje s javnošću tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave provode preko internetske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, objavom nacrtu općeg akta odnosno drugog dokumenta, između ostalog, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem akta ili drugog dokumenta te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja. U tom smislu, da bi se ostvario cilj savjetovanja s javnošću (upoznavanje javnosti sa razlozima i ciljevima koji se žele postići donošenjem akta te informirano sudjelovanje javnosti u procesu donošenja propisa) potrebno je nact općeg akta objaviti u integralnom obliku i sadržaju, jer se podnošenje prijedloga i mišljenja javnosti, da bi bila ostvarena suština ove zakonske obveze, mora omogućiti u odnosu na svaku odredbu Odluke. Kako je ovo izostalo te u odnosu na

osporene odredbe nije provedeno savjetovanje s javnošću, to je dovoljan razlog da Sud ocijeni da osporene odredbe nisu suglasne sa zakonom.

12. Zbog navedenog propusta u postupku donošenja općeg akta Sud je, ne ocjenjujući zakonitost općeg akta s materijalnopravnog aspekta, primjenom odredbe članka 162. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 36/24 dalje ZUS), odlučio kao u izreci ove presude.

13. Osporene odredbe prestaju važiti objavom ove presude u Narodnim novinama (članak 162. stavak 4. ZUS-a).

14. Kako je Sud odlučio o zahtjevu, odlučivanje o obustavi izvršenja bespredmetno je.

U Zagrebu, 31. ožujka 2025.

Predsjednica vijeća
Snježana Horvat – Paliska, v.r.