



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

Poslovni broj: Usoz-309/2023-9

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

R J E Š E N J E

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 Ivane Mamić Vuković kao zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom prijedloga ZH iz [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], na sjednici vijeća održanoj 31. ožujka 2025.

riješio je

1. Prijedlog se odbacuje.
2. Odbija se zahtjev Općine Goričan za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

1. Predlagatelj je predložio da se provede postupak ocjene zakonitosti Odluke o donošenju Procjene rizika od velikih nesreća za Općinu Goričan („Službeni glasnik Međimurske županije“ broj 24/23) dalje: osporavana Odluka.
2. U prijedlogu, u bitnome, navodi da je donošenjem osporavane Odluke povrijeđena odredba članka 73. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ 33/01, 60/01, 129/05, 36/09, 36/09, 109/07, 125/08, 150/11, 144/12, 123/17, 98/19, 144/20 dalje ZoLP(R)S, s obzirom na to da Procjena rizika od velikih nesreća za Općinu Goričan (dalje: Procjena rizika) nije objavljena u službenom glasilu, već je objavljena samo osporavana Odluka, što smatra da nije ni u skladu sa odredbom članka 83. Statuta Općine Goričan. Nadalje, iz teksta osporavane Odluke da nije vidljivo je li Procjena rizika sačinjena u skladu sa Smjernicama za izradu procjene rizika od velikih nesreća koje je donio župan Međimurske županije. Predlaže da ovaj Sud ukine osporavanu Odluku te time omogući donošenje Procjene rizika kao općeg akta, u skladu sa odredbom članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama te zakonito objavljivanje u javnom glasilu kako bi građani mogli izvršiti uvid u nju te na taj način brinuti o svojoj osobnoj sigurnosti i zaštiti.
3. Donositelj osporavane Odluke, općinsko vijeće Općine Goričan u svom očitovanju predlaže da Sud pozove predlagatelja da dokaže da je platio sudsku pristojbu na prijedlog u skladu sa odredbom Tarifnog broja 29. Uredbe o tarifi sudskih pristojbi te da, u slučaju da pristojba nije plaćena, prijedlog odbaci.

Nastavno, predlaže prijedlog odbaciti i stoga što iz prijedloga nije razvidno koji akt se prijedlogom osporava jer se u prijedlogu navodi da akt nije objavljen u javnom glasilu, dok sam predlagatelj navodi da je osporavana Odluka objavljena u Službenom listu Međimurske županije broj 24/23 odnosno predlaže prijedlog odbaciti iz razloga što osporavana Odluka nije opći akt u smislu odredbi Zakona o upravnim sporovima s obzirom na to da ona ne predstavlja izvor prava niti pravni temelj za donošenje pojedinačnih odluka. Ne spori da Procjena rizika nije objavljena u javnom glasilu, a obim teksta Procjene rizika (257 stranica), koja se sukladno zakonskim propisima mora redovito ažurirati, iziskuje veliki trošak ukoliko bi se uvijek objavljivao u službenom glasilu, pri čemu je Procjena rizika objavljena na službenim mrežnim stranicama Općine Goričan.

4. Predlagatelj ustraje na prijedlogu te se poziva na odredbe članka 12. stavka 1., alineje 23. i 25., članak 33. stavka 1. te članka 49. stavka 1. Zakona o sustavu civilne zaštite („Narodne novine“ 82/15, 118/18, 31/20, 20/21 i 114/22 dalje ZoSCZ) te ističe da, ukoliko se zauzme stav da Procjena rizika nije opći akt utoliko se onemogućuje daljnja provedba bilo kakvih aktivnosti posebno aktivnosti kao što je formiranje postrojbi, prostorno planiranje, planiranje u sustavu civilne zaštite, izdavanje suglasnosti itd.

5. Donositelj osporavane Odluke, u daljnjem očitovanju, navodi da predlagatelj suštinski osporava Procjenu rizika koja nije opći akt i stoga ne postoji niti obveza objave u službenom glasilu. Poziva se na presudu ovoga Suda poslovni broj Usoz-33/14-7 i predlaže da se prijedlog odbaci. Potražuje trošak upravnog spora za sastav dva pisana podneska uvećano za 25% PDV-a.

6. Prvenstveno je za napomenuti da se u upravnom sporu pristojba plaća samo ako sud odbije tužbeni zahtjev ili odbaci tužbu (članak 22. Zakona o sudskim pristojbama „Narodne novine“ 118/18, 51/23) odnosno pristojbena obveza i za prijedlog o ocjeni zakonitosti općih akata, nastaje tek po odluci suda i to ovisno o vrsti odluke, stoga donositelj osporavane odluke neosnovano predlaže odbacivanje zahtjeva po toj osnovi.

7. Prijedlog nije dopušten.

8. Osporavana Odluka, objavljena u Službenom glasniku Međimurske županije br. 24/23 glasi:

„Na temelju članka 17. stavka 1. Zakona o sustavu civilne zaštite („Narodne novine“ broj 82/15, 118/18, 31/20, 20/21, 114/22), članka 19. stavka 1. alineje 11. i članka 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20) i članka 31. Statuta Općine Goričan („Službeni glasnik Međimurske županije“ broj 5/13, 9/18 i 8/21), Općinsko vijeće Općine Goričan na 17. sjednici održanoj 29.09.2023. godine, donosi

ODLUKU

o donošenju Procjene rizika od velikih nesreća za Općinu Goričan

Članak 1.

Donosi se Procjena rizika od velikih nesreća za Općinu Goričan, koju je izradila Radna skupina osnovana Odlukom općinskog načelnika o postupku izrade Procjene rizika od velikih nesreća za Općinu Goričan i osnivanju Radne skupine (KLASA: 240-01/23-01/05, URBROJ: 2109-8-23-2 od 27. lipnja 2023.god.).

Članak 2.

Temeljem članka 7. stavak 3. Pravilnika o smjernicama za izradu procjena rizika od katastrofa i velikih nesreća za područje Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“ broj 65/16), za potrebe izrade Procjene rizika od velikih nesreća za Općinu Goričan iz članka 1. ove Odluke, ugovorom je angažiran ovlaštenik za prvu grupu stručnih poslova u području planiranja civilne zaštite, u svojstvu konzultanta - Defensor, Ustanova za obrazovanje odraslih za poslove zaštite osoba i imovine, Zagrebačka 71, 42 000 Varaždin.

Članak 3.

Ova Odluka objavit će se u „Službenom glasniku Međimurske županije“ i stupa na snagu osmog dana od dana objave.

OPĆINSKO VIJEĆE

OPĆINE GORIČAN

KLASA: 024-03/23-01/49

URBROJ: 2109-08-03-23-01

Goričan, 29. rujna 2023.

PREDSJEDNIK

Općinskog vijeća

Petar Baksa, v.r.“

9. Člankom 3. stavkom 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 36/24 dalje ZUS) propisano je da je predmet upravnog spora i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.

10. Opći akt koji podliježe ocjeni zakonitosti u smislu citirane odredbe ZUS-a definiran je ovlaštenim donositeljem, sadržajem i javnom objavom prije stupanja na snagu u skladu sa zakonom, a sukladno stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženom u rješenju broj: U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012. ("Narodne novine", br. 41/12.), ZUS kao temeljno mjerilo za određenje općeg akta prihvaća

donositelja akta (tzv. normu o nadležnosti). Međutim, u sadržajnom smislu, opći akt koji podliježe ocjeni zakonitosti odnosi se na unaprijed neodređeni i neizvjestan broj pravnih situacija te ga karakterizira regulacija društvenih odnosa na apstraktan i generalan način, djeluju prema unaprijed neodređenom broju subjekata koji mogu doći u situaciju da se akt na njih primjenjuje, te se u njima na općenit način propisuje određeno pravilo.

11. Odredbom članka 161. stavka 1. točke 1. ZUS-a propisano je da će Visoki upravni sud rješenjem odbaciti zahtjev za ocjenu zakonitosti i o tome obavijestiti podnositelja ako utvrdi da akt koji se zahtjevom osporava nije opći akt.

12. Osporavana Odluka donesena je od strane predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, na temelju ovlasti iz članka 35. ZoLP(R)S-a, članka 17. stavka 1. alineja 2. ZoSCZ-a te članka 31. Statuta Općine Goričan te je objavljena u službenom glasilu Međimurske županije. Međutim, u sadržajnom smislu, ovaj Sud je stajališta da osporavana Odluka nije opći akt.

13. Naime, iz sadržaja prijedloga predlagatelja proizlazi da on suštinski osporava zakonitost Procjene rizika, dokumenta koji nije sastavni dio teksta osporavane Odluke, a iz razloga što sama Procjena rizika nije objavljena u službenom glasilu te što prilikom njezine izrade nije provedeno savjetovanje sa javnošću, stoga da ni osporavana Odluka nije suglasna sa zakonom.

14. Članak 17. stavak 1. ZoSCZ-a određuje da, predstavničko tijelo, na prijedlog izvršnog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, između ostalog, donosi procjenu rizika od velikih nesreća, dok se rizik u članku 3. istog zakona definira kao odnos posljedice nekog događaja i vjerojatnosti njegovog izbijanja, a procjena rizika kao određivanje kvantitativne i/ili kvalitativne vrijednosti rizika. Pravilnik o smjernicama za izradu procjena rizika od katastrofa i velikih nesreća za područje Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“ 65/16 dalje Pravilnik) u članku 2. propisuje da su procjena rizika od katastrofa za područje Republike Hrvatske i procjene rizika od velikih nesreća za područja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave polazni dokumenti za donošenje planskih dokumenata na području civilne zaštite i provođenje zadaća definiranih Zakonom o sustavu civilne zaštite, a izrađuju se i donose za područje Republike Hrvatske, županija, Grada Zagreba, gradova i općina.

15. Polazeći od definicije i prirode općeg akta navedene u točki 9. i 10. ovog rješenja te zakonskog određenja procjene rizika, ovaj Sud je stajališta da Procjena rizika nije opći akt kojega ima u vidu odredba članka 3. stavka 2. ZUS-a. Nastavno na izneseno, ni osporavana Odluka nije opći akt s obzirom na to da nedostaje element apstraktnosti i generalnosti te djelovanje prema unaprijed neodređenom i neizvjesnom broju pravnih situacija ili subjekata na koje se primjenjuje. Po stavu Suda ona predstavlja formalnu odluku u cilju izvršenja zakonom predviđene obveze donošenja polaznog planskog dokumenta određivanja kvantitativne i/ili kvalitativne vrijednosti rizika za potrebe upravljanja rizicima (Procjena rizika) i provedbe mjera (politika) smanjenja rizika od velikih nesreća i katastrofa kao djelatnosti od javnog interesa za Republiku Hrvatsku i za sigurnost Republike Hrvatske, konkretno, u dijelu koji je u nadležnosti jedinice lokalne samouprave (članak 16. stavak 1. ZoSCZ-a), a provedba kojeg dokumenta se osigurava i nadzire mehanizmima u sustavu civilne zaštite.

16. Slijedom iznijetog je, na temelju članka 161. stavka 1. točke 1. ZUS-a, riješeno kao u točki I. izreke.

17. Odlučujući o zahtjevu za naknadu troška donositelja osporavane odluke Sud je pošao od odredbe članka 21. ZUS-a, koji se na odgovarajući način primjenjuje i u upravnom sporu radi ocjene zakonitosti općih akata. Iz netom spomenute odredbe proizlazi da radnje u sporu za tuženika u pravilu poduzima službena osoba javnopravnog tijela. Nadalje, valja imati na umu članak 8. stavak 1. ZUS-a prema kojemu sud mora voditi računa da se upravni spor provede uz izbjegavanje nepotrebnih troškova za stranke. Stoga Sud ocjenjuje da trošak zastupanja donositelja osporenog općeg akta po odvjetniku nije nužan odnosno opravdan izdatak u sporu, jer takvim zastupanjem nastaju troškovi veći od onih koji bi nastali da je donositelja osporenog općeg akta zastupala službena osoba zaposlena u javnopravnom tijelu. Ako pak donositelj osporenog općeg akta ovlasti za zastupanje odvjetnika, kao što je u konkretnom slučaju učinjeno, trošak takvog zastupanja ne smije pasti na teret druge strane u sporu (koja je izgubila spor) jer bi takvim postupanjem stranci koja podnosi zahtjev za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta bilo otežano pravo na pristup sudu, pri čemu treba imati na umu i činjenicu da javnopravno tijelo, kao donositelj općeg akta koji može biti predmet ocjene u objektivnom upravnom sporu, najčešće nastupa s pozicije *iure imperii*, a ne *iure gestionis*. Ovaka stav Sud je već izrazio u svojoj odluci poslovni broj Usoz-227/23-6 od 27. veljače 2025. godine. Stoga je, na temelju članka 148. stavka 1. ZUS-a, odlučeno kao u točki II. izreke.

U Zagrebu, 31. ožujka 2025.

Predsjednica vijeća
Snježana Horvat – Paliska, v.r.