



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

Poslovni broj: Usoz-13/2026-21

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 Kristine Senjak Krunić, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice - specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom prijedloga podnositelja Vrana d.o.o., Jankolovica bb, Biograd na Moru, zastupan po opunomoćeniku, odvjetniku Draganu Jurjeviću, Zadar, Hrvoja Vukčića Hrvatinića 8, na sjednici vijeća održanoj dana, 27. travnja 2026.

p r e s u d i o j e

I. Ukida se Odluka o komunalnoj naknadi, KLASA: 363-05/23-04/01, URBROJ: 2198-16-02-23-5 od 27. studenoga 2023. ("Službeni glasnik Grada Biograda na Moru", 10/23.).

II. Obustavlja se postupak ocjene zakonitosti Odluke o vrijednosti boda komunalne naknade (B), KLASA: 363-05/23-04/02, URBROJ: 2198-16-02-23-5 od 27. studenoga 2023 ("Službeni glasnik Grada Biograda na Moru", 10/23.).

Obrazloženje

1. Podnositelj je podnio prijedlog za pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke o komunalnoj naknadi Grada Biograda na Moru ("Službeni glasnik Grada Biograda na Moru", 10/23.) i Odluke o vrijednosti boda komunalne naknade (B) ("Službeni glasnik Grada Biograda na Moru", 10/23.).
2. Podnositelj u bitnom ističe da ima pravni interes za ocjenu zakonitosti osporenih općih akata, budući da je obveznik plaćanja komunalne naknade za poslovne prostore i zemljišta prema ranijim općim aktima koji su prestali važiti donošenjem ovdje osporenih općih akata. Navodi da nije proveden postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, čime je došlo do povrede odredbe članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama. Iz navedenih razloga predlaže ovom Sudu da nakon provedenog postupka ukine osporene opće akte.
3. Ovaj Sud je odgovarajućom primjenom članka 48. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", 36/24. – dalje: ZUS/24) pozvao donositelja, Gradsko

vijeće Grada Biograda na Moru na očitovanje. Očitovanje je dostavio gradonačelnik Grada Biograda na Moru.

4. U očitovanju se u bitnom ističe da su navodi podnositelja u cijelosti neosnovani jer je postupku donošenja osporenih općih akata prethodilo savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u trajanju od 30 dana, što je vidljivo iz Izvješća o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću Nacrta Prijedloga Odluke o komunalnoj naknadi i Izvješća o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću Nacrta Prijedloga Odluke o vrijednosti boda komunalne naknade (B), koja se dostavljaju. Nadalje se ističe da tijekom internetske javne rasprave nije pristiglo ni jedno očitovanje, odnosno primjedba predstavnika zainteresirane javnosti pa se iz navedenih razloga predlaže odbijanje prijedloga.

5. Podnositelj osporava navode donositelja te u bitnome navodi da iz dostavljene dokumentacije donositelja proizlazi da nema poziva javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja te da nisu obrazloženi razlozi i ciljevi donošenja osporenih općih akata.

6. Prijedlog je osnovan.

7. Ustavni sud Republike Hrvatske, odlukom broj: U-III-660/2025 od 10. prosinca 2025. ukinuo je presudu ovoga Suda, poslovni broj: Usoz- 94/2024-7 od 17. prosinca 2024. kojom je odbijen prijedlog podnositelja za ocjenu zakonitosti osporenih općih akata i predmet vratio na ponovno odlučivanje.

8. Ustavni sud se u odluci pozvao na odredbu članka 11. Zakona o pravu na informacijama („Narodne novine“, br. 25/13., 86/16. i 69/22.; dalje ZPPI) te na Smjernice Povjerenika za informiranje o primjeni članka 11. ZPPI-a klasa: 008-01/14-01/01, urbroj: 401-01/13-16-01 od 21. prosinca 2016. vezano uz postupak provedbe savjetovanja s javnošću (članak 11. stavak 2. ZPPI-a). Navodi da je ovaj Sud o tome da je Grad Biograd na Moru postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću proveo u skladu s člankom 11. ZPPI-a ograničio na ocjenu da je Grad Biograd na Moru nacrti općih akta objavio na internetskoj stranici i da je savjetovanje trajalo u propisanom roku od 30 dana, nakon čega je objavljeno izvješće o provedenom savjetovanju. Navodi da podnositelj nije ni osporavao da nacrti nisu objavljeni ili da nije ispoštovan rok savjetovanja, da se njegov ključni prigovor odnosio na to da sama objava nacrta općih akata, bez popratnog dokumenta s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići njihovim donošenjem i bez "izričitog i nedvosmislenog poziva" zainteresiranoj javnosti za dostavu prijedloga i mišljenja nije dostatna za pravilnost postupka savjetovanja u skladu sa stavkom 2. članka 11. ZPPI-a. Zaključno smatra da je ovaj Sud zanemario podnositeljeve prigovore i u osporenoj odluci o tome nije dao nikakve razloge.

9. Nakon odluke Ustavnog suda, Gradonačelnik Grada Biograda na Moru dostavio je očitovanje u kojem u bitnom navodi se na mrežnoj stranici pod rubrikom „Savjetovanja“ objavljuju nacrti prijedloga općih akata ili drugog dokumenta, dok se unutar rubrike „Savjetovanje s javnošću“ objavljuju slijedeći dokumenti: dokument za internetsko savjetovanje o nacrtu odluke, drugog općeg akta ili dokumenta (Obrazac br. 1); obrazac sudjelovanja u internetskom savjetovanju o nacrtu odluke, drugog općeg akta ili dokumenta za koje se provodi savjetovanje (Obrazac br.2) i izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću (Obrazac br. 3.). Nadalje se navodi da Obrazac br.1 sadrži naziv općeg akta ili drugog dokumenta koji se stavlja na savjetovanje, početak savjetovanja, završetak savjetovanja, razlog donošenja (pravna osnova za donošenje, prikaz postojećeg stanja, izmjene i dopune koje se

predlažu i sl.) te sadrži i tekst kojim se poziva zainteresiranu javnost da najkasnije do dana početka savjetovanja dostavi svoje komentare putem Obrasca br.2. Zaključno se ističe da Grad Biograd na Moru ispravno provodi savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, u skladu s odredbom članka 11. ZPPI-a i Smjernicama Povjerenika za informiranje, što se odnosi i na osporene Odluke.

10. Podnositelj, u očitovanju na navode donositelja u bitnom ističe da očitovanje donositelja ne otklanja utvrđene nedostatke, već ih dodatno potvrđuje te ujedno predstavlja pokušaj izbjegavanja odlučnih činjenica na koje je ukazao Ustavni sud. Navodi da donositelj ne dostavlja niti jedan konkretan dokaz da je javnosti u vrijeme savjetovanja bilo dostupno obrazloženje razloga i ciljeva donošenja osporenih odluka, niti dostavlja dokaz da je bio upućen jasan i nedvosmislen poziv na sudjelovanje. Zaključno, smatra da osporeni akti nisu doneseni u zakonitom postupku. Predlaže da se ukinu osporeni opći akti.

11. Ovaj Sud je uvidom u službene stranice i službeni glasnik Grada Biograda na Moru utvrdio da je Gradsko vijeće Grada Biograda na Moru, na sjednici 28. studenoga 2025. donijelo Odluku o vrijednosti boda komunalne naknade (B), KLASA: 363-05/25-04/01, URBROJ: 2198-16-02-25-2 („Službeni glasnik Grada Biograda na Moru,“ 10/2025.). Navedena Odluka sukladno odredbi članka 3. stupa na snagu i primjenjuje se od 1. siječnja 2026., a danom njenog stupanja na snagu prestaje važiti ovdje osporena Odluka o vrijednosti boda komunalne (B). Kako iz navedenog proizlazi da osporena Odluka o vrijednosti boda komunalne naknade (B) više nije na snazi to su i prestale postojati pretpostavke za vođenje spora, slijedom čega je Sud primjenom odredbe članka 165. stavka 2. ZUS-a u odnosu na osporenu Odluku postupak obustavio i odlučio kao pod točkom II. izreke ove presude.

12. Nadalje, uvidom u službene stranice Grada Biograda na Moru proizlazi da je osporena Odluka o komunalnoj naknadi na snazi pa je predmetom ocjene zakonitosti.

13. Polazeći od izraženog stajališta Ustavnog suda, Sud je ponovno izvršio uvid u navode stranaka i dokumentaciju koju su dostavile te u službene stranice Grada Biograda na moru, u rubriku „Savjetovanja“.

14. Prema odredbi članka 11. stavka 1. ZPPI-a 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. Prema stavku 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 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. Prema stavku 3. 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. Prema stavku 4. po isteku roka za dostavu mišljenja i prijedloga tijelo javne vlasti dužno je izraditi i objaviti na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje 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 nacrtu obvezno dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi propis, opći akt ili dokument. Prema stavku 5. tijela javne vlasti dužna su donijeti i na svojoj internetskoj stranici objaviti plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu najkasnije do isteka prethodne kalendarske godine. O izmjenama plana savjetovanja tijelo javne vlasti dužno je istim putem izvijestiti javnost.

15. Sukladno smjernicama Povjerenika za informiranje, savjetovanje s javnošću započinje internetskom objavom nacrtu propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, uz popratni dokument ili tekst u kojem navode razlozi donošenja kao i ciljevi koji se žele postići donošenjem te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja u odrednom roku, s jasno naznačenim rokom trajanja savjetovanja -danom otvaranja i danom završetka savjetovanja. Navedeni nacrt i popratni dokument ili tekst potrebno je objaviti odnosno istaknuti poveznicu na jasno vidljivom mjestu, po mogućnosti na samoj naslovnici internetske stranice putem koje se savjetovanje provodi odnosno u posebnoj lako dostupnoj i vidljivoj kategoriji unutar koje se objavljuju informacije u vezi savjetovanja s javnošću. Tijelo koje je provelo savjetovanje s javnošću dužno je po proteku razumnog roka od zaključenja savjetovanja na istome mjestu na kojem je savjetovanje bilo objavljeno objaviti i izvješće o provedenom savjetovanju s očitovanjem o tome zašto neki prijedlog ili primjedbnu nije moguće prihvatiti u cijelosti ili djelomično. Tijela javne vlasti dužna su donijeti i na svojoj internetskoj stranici objaviti plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu najkasnije do isteka prethodne kalendarske godine. O izmjenama plana savjetovanja tijelo javne vlasti dužno je istim putem izvijestiti javnost.

16. Uvidom u službene stranice vidljivo je da je Grad Biograd na Moru objavio Plan savjetovanja za 2023., a iz dopune Plana savjetovanja proizlazi da će se savjetovanje provesti i u odnosu na osporenu Odluku o komunalnoj naknadi te je vidljiv predlagatelj/donositelj akta, okvirno vrijeme savjetovanja te planirano vrijeme donošenja.

17. Nadalje, uvidom u rubriku „Savjetovanja“ proizlazi da je Grad Biograd na Moru objavio Nacrt Odluke o komunalnoj naknadi i Izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću (Obrazac br.3.). Izvješće sadrži pravnu osnovu za donošenje, prikaz stanja i promjene, podatak da je Nacrt Odluke bio objavljen na mrežnoj stranici, da je javno savjetovanje trajalo trideset (30) dana te je bilo otvoreno od 22. rujna 2023. do 22. listopada 2023. dok za vrijeme savjetovanja nije pristiglo nijedno očitovanje odnosno primjedbna predstavnika zainteresirane javnosti.

18. Međutim, iz navedene rubrike „Savjetovanja“ ne proizlazi da je nakon objave Nacrta Odluke o komunalnoj naknadi, a prije objave Izvješća o provedenom savjetovanju koje se objavljuje nakon provedenog savjetovanja, u istoj rubrici objavljena i dokumentacija na koju se poziva donositelj u svom očitovanju. Konkretno, nije vidljivo da je objavljen i Obrazac br.1. naziva - Dokument za internetsko savjetovanje koji sadrži naziv osporenog općeg akta, početak savjetovanja, završetak savjetovanja, razlog donošenja, pravnu osnovu za donošenje, prikaz postojećeg stanja, izmjene i dopune koje se predlažu, kao i tekst kojim se poziva zainteresiranu javnost da dostavi svoje komentar putem Obrasca br.2., a niti je objavljen Obrazac br.2.

19. Stoga, objavljivanjem samo Izvješća o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću (Obrazac br.3.), iako se u njemu navode ciljevi i glavne teme

savjetovanja odnosno prikaz stanja i promjena, ne može se smatrati da je time u cijelosti ispoštovan postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću jer prethodno nije objavljen dokument u kojem se navode razlozi donošenja kao i ciljevi koji se žele postići s pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja u odrednom roku te s jasno naznačenim rokom trajanja savjetovanja, dakle, Grad Biograd na Moru u odnosu na osporenu Odluku nije objavio dokumente tj. Obrazac 1. i Obrazac 2. Stoga se ne mogu ocijeniti osnovanim navodi iz očitovanja donositelja da je i u odnosu na ovdje osporeni opći akt u cijelosti postupio sukladno odredbi članka 11. ZPPI-a.

20. Trebalo je stoga temeljem odredbe članka 162. stavka 3. ZUS-a odlučiti kao pod točkom I. izreke presude.

21. Ukinuti opći akt prestaje važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu, 27. travnja 2026.

Predsjednica vijeća:
Blanša Turić, v.r.