

NN 29/2017 (31.3.2017.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usoz-120/16-5 od 28. veljače 2017.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

671

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda mr. sc. Inge Vezmar Barlek predsjednice vijeća, Eveline Čolović Tomić, mr. sc. Ivica Kujundžića, Lidije Vukičević i Senke Orlić Zaninović, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po službenoj dužnosti, na sjednici održanoj 28. veljače 2017.

presudio je

Ukida se Odluka o obavljanju dimnjačarskih poslova (Službeni glasnik Grada Belog Manastira, broj 9/15.).

Obrazloženje

Dražena Dević podnijela je ovom sudu obavijest na temelju odredbe članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine«, broj 20/10., 143/12., 152/14. i 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, dalje: ZUS) da po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti Odluke o obavljanju dimnjačarskih poslova (Službeni glasnik Grada Belog Manastira, broj 9/15., dalje: Odluka) koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Belog Manastira. U obavijesti navodi kako je o nacrtu prijedloga Odluke provedeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću od 4. do 10. prosinca 2015. iako Zakon o pravu na pristup informacijama (»Narodne novine«, broj 25/13. i 85/15., dalje: ZPPI) određuje da trajanje savjetovanja s javnošću traje u pravilu 30 dana. Ukazuje kako su nakon završetka savjetovanja s javnošću, cijene u prijedlogu odluke promijenjene u rasponu od 13 – 750% te su se pojavile nove stavke koje nisu bile navedene u nacrtu i o kojima se javnost nije mogla očitovati. Smatra da su zbog povišenih cijena i uvođenja novih odredbi koje nisu bile u nacrtu prijedloga Odluke povrijeđene odredbe Zakona o pravima potrošača. Dostavlja obavijest i upozorenje Povjerenika za informiranje, oboje od 10. studenoga 2016., u kojima se upozorava na kršenje članka 11. ZPPI-a od strane Grada Belog Manastira te kopiju predstavke koju je uputila Gradskom vijeću Grada Belog Manastira. Predlaže Sudu da po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti Odluke te da Odluku poništi.

Gradsko vijeće Grada Belog Manastira nije Sudu dostavilo očitovanje na navode obavijesti premda je uredno pozvano dopisom Suda od 6. prosinca 2016. Očitovanje je dostavio Gradonačelnik Grada Belog Manastira u kojem navodi kako je Odluka i dalje na pravnoj snazi te je njome zamijenjena ranija Odluka o organizaciji i načinu rada dimnjačarske službe (Službeni glasnik Grada Belog Manastira, broj 4/99. i 7/03). Iscrpno obrazlaže razloge zbog kojih se u cilju kvalitetnijeg obavljanja dimnjačarskih poslova pristupilo donošenju nove odluke. Ukazuje kako je o nacrtu prijedloga Odluke provedeno savjetovanje s javnošću od 4. do 10. prosinca 2015., a zainteresirana javnost mogla je sudjelovati u postupku donošenja Odluke davanjem mišljenja, primjedbi i prijedloga u pisanom obliku i svi su bili pozvani dostaviti svoje prijedloge, komentare i mišljenja na e-mail adresu. Međutim, na objavljeni poziv za savjetovanje s javnošću nije stigla ni jedna primjedba ni prijedlog. Navodi kako ne osporava navod podnositeljice obavijesti vezano uz trajanje savjetovanja s javnošću, ali ističe

da su kroz nacrt prijedloga Odluke uvažene primjedbe i pritužbe javnosti koje su se odnosile na različito postupanje ovlaštenih koncesionara i propisani broj čišćenja tijekom pojedine sezone grijanja. Zbog kratkoće vremena u odnosu na sazivanje sjednice Gradskog vijeća i slanje materijala (tekstova prijedloga akata) uz poziv za sjednicu sukladno važećem Poslovniku o radu, a s obzirom da datum određivanja sjednice nije bio poznat prije odluke o sastavljanju nacrta prijedloga na savjetovanje s javnošću; određeno je kraće vrijeme savjetovanja od propisanog „u pravilu u trajanju od 30 dana«. Sve iz razloga kako bi se na vrijeme moglo pripremiti izvješće o provedenom postupku kao sastavni dio obrazloženja prijedloga Odluke upućenog od strane Gradonačelnika kao predlagatelja Gradskom vijeću na usvajanje. Navodi kako su u izradi prijedloga sudjelovali i ovlašteni dimnjačari s područja Grada Belog Manastira, koji također pripadaju u zainteresiranu javnost, ali mimo rokova naznačenih u pozivu. Djelomično uvažavanje tih prijedloga dovelo je do razlika u tekstu koji je bio upućen na savjetovanje s javnošću u odnosu na tekst prijedloga koji je kasnije usvojen. Dostavlja Sudu zapisnike sa sjednice Gradskog vijeća te ističe da je do različitih rješenja došlo kao rezultat rasprave. Smatra kako ZPPI ne propisuje obvezu opetovanog vraćanja na savjetovanje s javnošću teksta nacrta prijedloga koji je tijekom daljnje procedure u određenom dijelu izmijenjen i u konačnici usvojen, objavljen u Službenom glasniku i stupio na snagu osmog dana od dana objave. Ukazuje kako je Odluka dostavljena Uredu državne uprave u Osječko-baranjskoj županiji, Službi za opću upravu na temelju obveze propisane člankom 79. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine«, broj 19/13. – pročišćeni tekst) i od strane tog tijela nije ocijenjena nezakonitom. Zaključno ističe kako ne osporava činjenicu trajanja savjetovanja s javnošću, ali smatra Odluku zakonitom. Smatra kako bi se Sud trebao rukovoditi činjenicom da je Odluka povoljnija za građane u svakom od segmenata koji se tiču građana neposredno (u odnosu na cijene i propisani broj čišćenja dimnovodnih kanala, jednoobraznosti primjene na cijelom području Grada, te uvodi strože uvjete dimnjačarima vezano za obavljanje dimnjačarskih poslova) u odnosu na raniju odluku koja bi se ukidanjem Odluke pravno osnažila.

Postupajući po obavijesti građana Sud nalazi da je u postupku donošenja općeg akta učinjen propust zbog kojeg je pokrenuo postupak ocjene zakonitosti Odluke po službenoj dužnosti i Odluku ocijenio nezakonitom ne ulazeći u njezin sadržaj.

Na temelju odredbe članka 11. stavka 3. ZPPI-a tijela javne vlasti (između ostalih tijela jedinica lokalne samouprave) dužna su 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.

S obzirom da je Zakon kao pravilo trajanja savjetovanja s javnošću odredio 30 dana, prema ocjeni ovog Suda odstupanje od pravila dopušteno je samo u iznimnim i opravdanim okolnostima. Suprotno tumačenje odnosno dopuštanje širokog tumačenja iznimke od pravila, moglo bi dovesti u pitanje primjenu propisanog roka uopće. Stoga prema ocjeni ovog suda kratkoća vremena u odnosu na sazivanje sjednice na kojoj je trebalo razmotriti prijedlog Odluke, kao i pripremanje materijala za sjednicu, ne može biti opravdan razlog za odstupanje od zakonom propisanog pravila.

Sud nadalje napominje kako je Povjerenik za informiranje zbog uočenih kršenja odredbi ZPPI-a prilikom analitičkih praćenja provedbe zakona, uključujući i postupanja prema predstavkama korisnika, donio smjernice za primjenu članka 11. ZPPI-a, klasa: 008-01/14-01/01, urbroj: 401-01/13-16-01 od 21. prosinca 2016. u kojima se u odnosu na trajanje savjetovanja navodi kako savjetovanje s javnošću može trajati kraće od propisanog samo onda kad su nastupili izvanredni uvjeti zbog kojih nije moguće provesti savjetovanje u zakonskom roku i u tom slučaju je razloge za skraćeno trajanje savjetovanja nužno jasno obrazložiti u obrazloženju uz dokument koji se stavlja na savjetovanje. U smjernicama se navodi kako

skraćeno trajanje savjetovanja nije prihvatljivo ako se ono događa uslijed nekvalitetnog planiranja rada u tijelu.

U konkretnom slučaju na internetskom portalu Grada Belog Manastira na kojem je bio objavljen podatak o savjetovanju s javnošću i određen rok savjetovanja od 4. – 10. prosinca 2015. uopće nisu obrazloženi razlozi zbog kojih je vrijeme savjetovanja skraćeno u odnosu na zakonom određeno pravilo. Razlozi koje Gradonačelnik iznosi u očitovanju ovom sudu, argumentirani su okolnostima u redovitom obavljanju nadležnosti tijela jedinice lokalne samouprave što se međutim, ne može smatrati opravdanim razlogom za skraćivanje vremena trajanja savjetovanja. Ovo iz razloga što je cilj savjetovanja upoznati javnost s nacrtom predloženih normativnih rješenja pa postizanje tog cilja ne može biti otežano okolnostima vezanim uz redoviti rad tijela jedinice lokalne samouprave kao što su vrijeme potrebno za sazivanje sjednice i pripremu materijala za sjednicu odnosno činjenicu da datum održavanja sjednice nije bio poznat prije početka savjetovanja s javnošću.

Zbog navedenog propusta u postupku donošenja općeg akta Sud je, ne ocjenjujući zakonitost općeg akta s materijalnopravnog aspekta, Odluku ukinuo na temelju odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a.

Ukinuti opći akt prestaje važiti danom objave ove presude u »Narodnim novinama« (članak 86. stavak 4. ZUS-a).

Broj: Usoz-120/16-5

Zagreb, 28. veljače 2017.

Predsjednica vijeća
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v. r.