

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

Poslovni broj: Usoz-41/16-7

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 Marine Kosović Marković, predsjednice vijeća, Ane Berlengi Fellner, Arme Vagner Popović, Mirjane Čačić i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva T. E. d.o.o., D., kojeg zastupa odvjetnica S. V. iz S., na sjednici vijeća održanoj 24. siječnja 2017.

p r e s u d i o j e

Zahtjevi se odbijaju.

Obrazloženje

Podnositelj je podnio zahtjev ovom Sudu za ocjenu zakonitosti Odluke o zaustavljanju i parkiranju turističkih autobusa i osobnih automobila (8+1) u zoni posebnog prometnog režima („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, broj 10/14.) te Odluke o izmjenama Odluke o zaustavljanju i parkiranju turističkih autobusa i osobnih automobila (8+1) u zoni posebnog prometnog režima („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, broj 18/15.) koji je zaprimljen pod poslovnim brojem Usoz-41/16 te zahtjev za ocjenu iste Odluke koji je zaprimljen pod poslovnim brojem Usoz-47/16 i Usoz-54/16. Također, podnositelj je podnio i zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o zaustavljanju i parkiranju turističkih autobusa i osobnih automobila (8+1) u zoni posebnog prometnog režima („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, broj 5/16. i 8/16.), a koji je zaprimljen pod poslovnim brojem Usoz-109/16 i Usoz-119/16.

Budući se zahtjevi podnositelja zahtjeva odnose na Odluku o zaustavljanju i parkiranju turističkih autobusa i osobnih automobila (8+1) u zoni posebnog prometnog režima („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, broj 10/14., 18/15., 5/16. i 8/16.) Sud je radi ekonomičnosti postupka spojio predmete radi donošenja zajedničke odluke te predmet riješio pod brojem Usoz-41/16.

Podnositelj je uz zahtjev za ocjenu zakonitosti naprijed navedene Odluke dostavio Sudu račune od 13. ožujka 2016., 15. ožujka 2016., 30. ožujka 2016., 1. travnja 2016., 4. svibnja 2016., 3. listopada 2016. i od 3. studenoga 2016. te u svom zahtjevu navodi da je predmetna Odluka u nesuglasju s odredbama Zakona o sigurnosti prometa na cestama, Zakona o komunalnom gospodarstvu kao i Zakona o cestama. Ističe da je odredbom članka 5. stavka 1. Zakona o sigurnosti prometa na cestama propisano da se odluka može donijeti uz prethodnu suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova, međutim te suglasnosti nema iako se u uvodu odluke donositelj akta poziva na suglasnost Ministarstva. Također navodi da u izmjenama predmetne Odluke u uvodu nije niti

navedeno da bi ista bila donesena uz prethodnu suglasnost Ministarstva. Upućuje na odredbu članka 5. stavka 4. naprijed navedenog Zakona te smatra da donositelj akta nije bio ovlašten u članku 5. stavku 2., članku 7., stavku 2. te članku 13. i 15. Odluke ovlastiti S. D. d.o.o. da obavlja poslove nadzora nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila, upravljanja prometom te premještanja nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila. Također ističe da je člankom 3. stavkom 1. točke 6. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisano da su komunalne djelatnosti u smislu tog Zakona, između ostalog, održavanje javnih površina, a da je člankom 22. stavkom 1. točka 3. i 4. Zakona propisano da je komunalna naknada prihod proračuna jedinica lokalne samouprave pa je ista namijenjena financiranju obavljanja komunalnih djelatnosti, a u koje spada održavanje javnih površina i održavanje nerazvrstanih cesta. Smatra da Odluka nije u skladu s odredbama tog Zakona jer regulira materiju koja spada u komunalnu djelatnost te je pokrivena komunalnom naknadom. Također upućuje na odredbu članka 109. stavka 2. Zakona o cestama i to naročito na odredbu članka 54. tog Zakona kojom je propisano da uvjete za utvrđivanje lokacije i uvjete za projektiranje i uređenje autobusnih stajališta propisuje ministar pomorstva, i infrastrukture uz suglasnost ministra nadležnog za graditeljstvo pa kako takve suglasnosti nema Odluka je u suprotnosti sa zakonom. Konačno smatra da Zakon o sigurnosti prometa na cestama nije propisao plaćanje naknade za zaustavljanje na javnim površinama niti ovlaštenje jedinici lokalne samouprave za naplatu navedene naknade. Predlaže Odluku ukinuti te do donošenja presude sukladno odredbi članka 85. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima obustaviti izvršenje predmetne Odluke.

Sud je odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14. i 94/16. - u daljnjem tekstu. ZUS), dostavio zahtjev donositelju osporene odluke na očitovanje.

Donositelj osporene odluke, Gradsko vijeće Grada Dubrovnika dostavilo je Sudu očitovanje o zahtjevu u kojem navodi da u konkretnom slučaju ne postoji pojedinačna odluka javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu, a temeljem koje bi tužitelj bio aktivno legitimiran na postupanje te smatra da nisu ispunjeni uvjeti propisani odredbom članka 83. stavka 1. ZUS-a. Ističe da je 25. kolovoza 2014. Ministarstvo unutarnjih poslova, Policijska uprava D.-n. dala suglasnost broj 511-03-03/2-7/90-3-14 koju je Grad Dubrovnik, Upravni odjel za promet, stanogradnju i razvojne projekte zatražio svojim zahtjevom od 22. kolovoza 2014. i to na prijedlog Odluke o zaustavljanju i parkiranju turističkih autobusa i osobnih automobila (8+1) u zoni posebnog prometnog režima i prometni elaborat za regulaciju zaustavljanja i parkiranja turističkih autobusa i osobnih automobila (8+1) u zoni posebnog prometnog režima, koji je izradio Fakultet prometnih znanosti, Zavod za prometno planiranje. Ministarstvo unutarnjih poslova je suglasnost dalo kako na prijedlog predmetne Odluke tako i na sadržaj prometnog elaborata koji je sastavni dio osporene Odluke. Također ističe da je upravo ta Odluka objavljena u Službenom glasniku Grada Dubrovnika, broj 10/14. u kojoj je i navedeno da je donesena uz prethodnu suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova. U odnosu na naknadne izmjene Odluke o izmjenama Odluke o zaustavljanju i parkiranju turističkih autobusa i osobnih automobila (8+1) u zoni posebnog prometnog režima koja je objavljena u Službenom glasniku Grada Dubrovnika broj 18/15. zatražena je suglasnost Ministarstva. Međutim, Ministarstvo se na navedene izmjene očitovalo dana 20. kolovoza 2015. u kojem očitovanju je navedeno da se ne mijenja prometno odnosno postojeće stanje prometne signalizacije dakle ne radi se o uređenju prometa te shodno tome izdavanje prethodne suglasnosti u smislu odredbe članka 5. Zakona o sigurnosti prometa na cestama nije propisima određeno. Nadalje ističe da je sukladno odredbi članka 5. stavka 4. Zakona o sigurnosti prometa na cestama zatražena i dobivena suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova Policijske uprave D.-n. od 19. svibnja 2014. te navodi da je intencija formulacije koja se koristi kroz cijelu Odluku, a koja glasi „prometni redar ili komunalni redar ili djelatnici S. D. d.o.o.“ jest pojednostavljeno definiranje postupanja ovlaštenih službenika Grada Dubrovnika odnosno djelatnika društva S. D. d.o.o. Ovlaštenja službenika

odnosno djelatnika proizlaze iz zakonskih propisa kao što su Zakon o sigurnosti prometa na cestama, Zakon o komunalnom gospodarstvu kao i ugovora kojima se definiraju prava i obveze između jedinica lokalne samouprave i trgovačkih društava u njihovom vlasništvu. Stoga nije bilo svrsishodno detaljno ponavljati, kroz odredbe Odluke, postupanje službenika Grada Dubrovnika odnosno djelatnika društva S. D. d.o.o. o svakom konkretnom kršenju pojedine odredbe Odluke. Predmetna Odluka se niti u bilo kojem dijelu ne odnosi na pojam i definiciju održavanja javnih površina kao niti na institut komunalne naknade te nadalje upućuje na odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu glede pitanja održavanja javnih površina kao i plaćanja komunalne naknade. Ističe da lokacije koje služe za parkiranje i zaustavljanje vozila navedene u predmetnoj Odluci, predstavljaju javne gradske površine jer iste u naravi predstavljaju parkirališta kao sastavni dio nerazvrstanih cesta sukladno članku 100. stavku 1. alineja 1. Zakona o cestama, a koje su sukladno članku 101. stavku 1. istog Zakona javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem području se nalaze. Ovlaštenje jedinice lokalne samouprave da na parkiralištu, koje je sastavni dio nerazvrstane ceste kao javne površine naplaćuje naknadu sukladno je članku 29. stavku 1. točka 7. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Predlaže zahtjeve odbaciti odnosno podredno odbiti.

Zahtjevi nisu osnovani.

Odredbom članka 83. stavka 1. ZUS-a propisano je da postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa. Zahtjev se podnosi u roku od 30 dana od dostave odluke.

U dosadašnjoj praksi Suda, pod pojedinačnim aktom prihvaćen je i račun izdan temeljem osporenog općeg akta, naročito u situacijama u kojima javnopravna tijela račune izdaju bez da prethodno o visini obveze utemeljene na općem aktu donose rješenja. Kako je, u konkretnom slučaju, podnositelj zahtjev podnio u roku od 30 dana od dana izdavanja računa odnosno primitka računa od strane podnositelja zahtjeva to je Sud ocijenio da su ispunjene procesne pretpostavke za pokretanje postupka u smislu naprijed navedene odredbe članka 83. stavka 1. ZUS-a pa prijedlog donositelja akta da se zahtjev odbaci nije osnovan.

Odredbom članka 73. stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13.-pročišćeni tekst i 137/15.) propisano je da predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom.

Iz odredaba Zakona o sigurnosti prometa na cestama („Narodne novine“ 67/08., 48/10., 74/11., 80/13., 158/13., 92/14. i 64/15.) proizlazi ovlast predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave za donošenje općeg akta kojim se određuju parkirališne površine i način parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja, poslove nadzora nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila, upravljanja prometom te premještanja nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila kao i odabir pravne osobe koja obavlja nadzor parkiranja vozila na mjestima na kojima je parkiranje vremenski ograničeno.

Prema odredbi članka 5. stavka 1. naprijed navedenog Zakona jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u skladu s odredbama ovoga Zakona, uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za unutarnje poslove, uređuju promet na svom području. U konkretnom slučaju Odluka o zaustavljanju i parkiranju turističkih autobusa i osobnih automobila (8+1) u zoni posebnog prometnog režima („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, broj 10/14.) donesena je uz prethodnu suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske. Naime, spisu predmeta, dostavljenom Sudu uz odgovor na zahtjev, prileži suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske broj: 511-03-03/2-7/90-3-14 od 25. kolovoza 2014. koja je dana na prijedlog

predmetne Odluke, a sve sukladno prometnom elaboratu izrađenom od strane Fakulteta prometnih znanosti, Zavoda za prometno planiranje, broj FPZ-ZPP-51-2014 iz srpnja 2014. i koji elaborat je sastavni dio predmetne Odluke kako je to propisano člankom 16. iste.

U odnosu na naknadne izmjene predmetne Odluke zatražena je prethodna suglasnost. Međutim, nadležno ministarstvo se na prijedlog izmjena navedene Odluke očitovalo na način da je utvrdilo da se u ovom slučaju ne radi o uređenju prometa odnosno da se ne mijenja prometno rješenje kao ni postojeće stanje prometne signalizacije zbog čega sukladno naprijed navedenoj odredbi članka 5. Zakona o sigurnosti prometa na cestama nije propisano davanje prethodne suglasnosti. O navedenom uz odgovor na zahtjev podnositelja dostavljen je i dopis Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske broj: 511-03-03/2-7/85-15 od 20. kolovoza 2015.

Također, u odnosu na naknadne Izmjene i dopune Odluke objavljene u „Službenom glasniku Grada Dubrovnika“ broj 5/16. i 8/16. regulirano je pitanje plaćanja naknade putem pokaza odnosno vinjeta, uvjeti i način korištenja pokaza/vinjeta, uvođenje popusta na naknadu i uvjeti pod kojima se turistička agencija odnosno vlasnik vozila fizička ili pravna osoba mogu osloboditi od plaćanja naknade. Proizlazi dakle da se ni tim izmjenama i dopunama ne mijenja prometno rješenje odnosno postojeće stanje prometne signalizacije iz čega proizlazi da izdavanje prethodne suglasnosti sukladno naprijed navedenoj odredbi članka 5. Zakona o sigurnosti prometa na cestama za takve izmjene i dopune nije propisana.

Nadalje, neosnovano podnositelj zahtjeva smatra da nisu ispunjeni uvjeti propisani odredbom članka 5. stavka 4. naprijed navedenog Zakona prema kojoj poslove nadzora nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila, upravljanja prometom te premještanja nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila, sukladno odredbama ovoga Zakona, mogu, osim ministarstva nadležnog za unutarnje poslove, obavljati i jedinice lokalne samouprave, uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za unutarnje poslove.

Iz spisa predmeta, dostavljenog Sudu uz odgovor na zahtjev, proizlazi da je od nadležnog ministarstva zatražena i dobivena suglasnost u smislu naprijed navedene odredbe Zakona o čemu spisu predmeta prileži rješenje Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, broj: 511-03-03/2-1310/2-14 od 19. svibnja 2014.

Naime, suprotno mišljenju podnositelja zahtjeva jedinica lokalne samouprave je ovlaštena sama organizirati naprijed navedene poslove na način kako ona to smatra oportunistički, a što proizlazi i iz odredbe članka 5. stavka 11. naprijed navedenog Zakona prema kojoj nadzor parkiranja vozila na mjestima na kojima je parkiranje vremenski ograničeno obavljaju pravne osobe koje odrede jedinice lokalne samouprave. Stoga određivanje S. D. d.o.o., pravne osobe u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, da obavlja poslove nadzora na mjestima na kojima je parkiranje vremenski ograničeno nije u suprotnosti s naprijed navedenim odredbama Zakona.

Nije osnovan niti prigovor podnositelja zahtjeva da bi predmetna odluka bila u suprotnosti s odredbom članka 3. stavka 1. točka 6. i članka 22. stavka 1. točka 3. i 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 36/95., 109/95., 21/96., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03.-proč.tekst, 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13., 147/14. i 36/15.) jer taj zakon nije osnova za donošenje predmetnog općeg akta već je to, pored ostalog, Zakon o sigurnosti prometa na cestama koji regulira predmetnu materiju. Zakonom o komunalnom gospodarstvu regulira se komunalna djelatnost održavanja javnih površina i nerazvrstanih cesta koja se financira iz komunalne naknade, o čemu se ovdje ne radi. Naime, uređenje parkirališta radi zaustavljanja i parkiranja vozila nije komunalna djelatnost niti je naprijed navedenim Zakonom o komunalnom gospodarstvu propisan izvor financiranja za te poslove pa se ista niti ne financira iz komunalne naknade kako to podnositelj zahtjeva pogrešno navodi.

Odredbe članka 109. stavka 2. i članka 54. Zakona o cestama (Narodne novine, broj 84/11.,

18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.), na koje se poziva podnositelj zahtjeva uopće se ne odnose na parkiranje i zaustavljanje vozila, već na projektiranje i uređenje autobusnih stajališta na cesti.

Konačno, predmetna odluka donesena je, između ostalog, i pozivom na odredbu članka 29. stavka 1. točka 7. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, broj 117/93., 92/94., 69/97., 33/00., 73/00., 127/00., 59/01., 107/01., 117/01., 150/02., 147/03., 132/06., 26/07., 73/08., 25/12., 147/14. i 100/15.), prema kojoj su vlastiti izvori financiranja općine i grada naknade za uporabu javnih, općinskih ili gradskih površina. U konkretnom slučaju ovdje se radi o parkiralištu kao sastavnom dijelu nerazvrstane ceste koja je kao takva javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi pa jedinica lokalne samouprave ima pravo odrediti plaćanje za korištenje te površine.

Slijedom navedenog, valjalo je odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a, zahtjeve odbiti kao neosnovane.

S obzirom na donesenu odluku Suda, u konkretnom slučaju, nije bilo osnove za obustavom izvršenja osporene odluke pozivom na odredbu članka 85. stavka 2. ZUS-a.

U Zagrebu 24. siječnja 2017.

Predsjednica vijeća  
Marina Kosović Marković, v.r.