

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Dijane Vidović, Senke Orlić-Zaninović i Lidije Vukičević, članica vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu prijedloga B. M. iz D., kojega zastupa opunomoćenik B. L., odvjetnik u D., te prijedloga A. j.d.o.o., D., F. G. j.d.o.o., D., N. P. vl. obrta D. T., N. M., D. M., vl. obrta D., Č., K. j.d.o.o., D. i M. G. j.d.o.o., D., koje zastupa opunomoćenik B. L., odvjetnik u D., na sjednici vijeća održanoj 28. rujna 2020.

p r e s u d i o j e

Ukidaju se:

članak 1. stavak 2., članak 2. stavak 2., članak 4. i dio članka 5. stavka 1. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu Dubrovniku („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 6/19.) koji glasi: „3. Sindikat turizma i usluga Hrvatske – Sindikalna podružnica autotaksi prijevoznika Dubrovnik..... 12.500,00 kn.“

Obrazloženje

B. M. iz D. podnio je ovom Sudu prijedlog kojim predlaže da Sud na temelju članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS) po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu Dubrovniku („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 6/19.). Istovjetan prijedlog podnijeli su A. j.d.o.o., D., F. G. j.d.o.o., D., N. P. vl. obrta D. T., N. M., D. M., vl. obrta D., Č., K. j.d.o.o., D. i M. G. j.d.o.o., D. Budući da je riječ o dvama prijedlozima za pokretanje postupka ocjene zakonitosti jednog općeg akta, Sud je spojio predmete radi donošenja zajedničke odluke.

Rješenjem ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-53/19-4, Usoz-63/19-3 od 25. srpnja 2019., na temelju članka 85. stavka 2. ZUS-a, obustavljeno je izvršenje osporenih odredaba

Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu Dubrovniku.

Podnositelji smatraju da su članak 1. stavak 2., članak 2. stavak 2., članak 4. i članak 5. stavak 1. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu Dubrovniku nesuglasni sa Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine“, 91/96., 68/98., 137/99. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 22/00. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15. – pročišćeni tekst i 94/17. – ispravak; u daljnjem tekstu: ZV), Zakonom o prijevozu u cestovnom prometu („Narodne novine“, 41/18.; u daljnjem tekstu: ZPCP), Zakonom o suzbijanju diskriminacije („Narodne novine“, 85/08. i 112/12.; u daljnjem tekstu: ZSD), Zakonom o radu („Narodne novine“, 93/14. i 127/17.; u daljnjem tekstu: ZR) i Zakonom o udrugama („Narodne novine“, 74/14. i 70/17.; u daljnjem tekstu: ZU).

Obrazlažući prijedlog za pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu Dubrovniku (u daljnjem tekstu: Odluka) podnositelji upiru na brojne odredbe naprijed navedenih zakona s kojima osporavanu Odluku smatraju nesuglasnom. Između ostalog ističu da je osporavanim odredbama Odluke izričito propisano da se jedna konkretna parkirališna površina (izvanulično parkiralište ispod tvrđave M. u D.) može dati na korištenje isključivo jednoj pravnoj osobi – Sindikatu turizma i usluga Hrvatske – Sindikalnoj podružnici autotaksi prijevoznika D., bez javnog natječaja, po unaprijed propisanoj cijeni od 12.500,00 kn. Napominju da je osporavana Odluka donesena unatoč tome što je Gradu Dubrovniku bilo poznato da predmetnu parkirališnu površinu može dati na korištenje po znatno višoj cijeni. Ističu da prema članku 47. stavku 2. ZPCP-a pravne i fizičke osobe – obrtnici koji obavljaju autotaksi prijevoz mogu koristiti sva autotaksi stajališta, iz čega zaključuju da su osporavane odredbe u nesuglasju s tom zakonskom odredbom. Pozivaju se na mišljenje Ministarstva mora, prometa i infrastrukture od 16. siječnja 2019. prema kojemu svi autotaksi prijevoznici koji imaju važeće licencije i dozvole za obavljanje autotaksi prijevoza na području određene jedinice lokalne samouprave imaju pravo pod jednakim uvjetima koristiti autotaksi stajališta na području te jedinice lokalne samouprave te da nije dopušteno različito postupanje prema pojedinim autotaksi prijevoznicima. Naglašavaju da je osporavanim odredbama Odluke, parkiralište, koje je u naravi autotaksi stajalište, dano na korištenje jednom subjektu, dok su isključeni svi ostali subjekti koji obavljaju autotaksi prijevoz. Takvo uređenje smatraju diskriminatornim budući da je jedna skupina subjekata stavljena u nepovoljniji položaj u odnosu na drugu usporedivu skupinu i to po osnovi članstva u sindikatu. Pored toga ističu da zona D (u kojoj se nalazi predmetno parkiralište), za razliku od ostalih zona u gradu, ne potpada pod ograničenje od maksimalno 10% rezerviranih parkirališnih mjesta pa se zakupljuje u cjelini umjesto pojedinih parkirališnih mjesta. Upiru i na odredbu ZR-a koja propisuje da nitko ne smije biti stavljen u nepovoljniji položaj zbog članstva u udruzi, odnosno zbog sudjelovanja ili nesudjelovanja u djelatnosti udruge. Mišljenja su da je jedina svrha osporavane Odluke da se osiguravanjem povlaštenog položaja pri korištenju parkirališne površine – u naravi autotaksi stajališta, članovima sindikalne udruge omogućiti stjecanje dobiti na štetu ostalih subjekata na autotaksi tržištu. Napominju da je predmetno parkiralište najatraktivnije autotaksi stajalište na području Grada D. pa će njegovi isključivi korisnici, koji su to postali pred turističku sezonu, steći znatnu tržišnu prednost pred ostalim autotaksi prijevoznicima. S obzirom na navedeno, predlažu obustavu izvršenja osporavane Odluke do donošenja presude ovoga Suda o zakonitosti Odluke.

Sud je pozvao donositelja osporavane Odluke da se očituje o prijedlogu.

Donositelj Odluke dostavio je Sudu očitovanje u kojemu u bitnom ističe da u konkretnom slučaju ne postoji pojedinačna odluka koja se temelji na osporenom općem aktu kojom bi bilo povrijeđeno pravo ili pravni interes podnositelja. Stoga smatra da podnositelji nisu aktivno legitimirani za podnošenje zahtjeva u smislu članka 83. stavka 1. ZUS-a. Nadalje, upućuje na odredbe 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, 137/15. – ispravak i 123/17.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S) i Zakona o sigurnosti prometa na cestama („Narodne novine“, 67/08., 48/10. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 74/11., 80/13., 158/13. – odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, 92/14., 64/15. i 108/17.; u daljnjem tekstu: ZSPNC) koje uređuju poslove iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, među kojima je i uređenje prometa na njihovom području. Opisuje postupak donošenja osporenog općeg akta i naglašava da je postupak proveden u skladu s mjerodavnim propisima. U odnosu na tvrdnju podnositelja prijedloga o nesuglasnosti osporavane Odluke s člankom 391. stavkom 1. ZV-a donositelj Odluke ističe da je prema stajalištu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, izraženom u presudi, broj: Revt-112/10-2 od 14. rujna 2011., svrha i cilj članka 391. stavka 1. ZV-a da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne sklapaju ugovore o otuđenju nekretnina bez provođenja javnog natječaja i bez utvrđenja tržišne cijene. Navodi da Grad D. i Sindikat turizma i usluga Hrvatske – Sindikalna podružnica autotaksi prijevoznika D. nikada nisu sklopili bilo kakav pravni posao kojim se otuđuje predmetna nekretnina - parkiralište ispod tvrđave M., a niti ugovor o zakupu te nekretnine. Donositelj se poziva i na praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske i ovoga Suda u vezi s pravom jedinice lokalne samouprave da na svom području određuje parkirališne površine i način parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja u skladu sa ZSPNC-om (odluka Ustavnog suda, broj: U-II-3357/2008 od 29. rujna 2010. i presuda i rješenje Visokog upravnog suda, poslovni broj: Usoz-164/2012-6 od 29. kolovoza 2014.). Smatra da iz navedenih odluka proizlazi kako bi normiranje odobravanja rezerviranih parkirališnih mjesta bilo nezakonito samo u slučaju da pravne i fizičke osobe nisu ni na koji način konkretizirane pa ni s obzirom na djelatnost koju obavljaju. Osporenom Odlukom odobravaju se rezervirana parkirališna mjesta točno određenoj kategoriji korisnika – pravnoj osobi Sindikatu turizma i usluga Hrvatske – Sindikalnoj podružnici autotaksi prijevoznika D., slijedom čega Odluka nije nezakonita. Navodi da se Grad Dubrovnik vodio činjenicom da Sindikat turizma i usluga Hrvatske, kao organizacija, zastupa interese svojih članova na gospodarskom, socijalnom, stručnom, kulturnom i drugom odgovarajućem društvenom području te se njegovim djelovanjem ostvaruju i javni interesi i određena ustavna prava. Bitnom smatraju činjenicu da se u navedeni Sindikat mogu učlaniti sve punoljetne i poslovno sposobne osobe svih struka u djelatnosti turizma, ugostiteljstva i usluga, sukladno nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti. Iz navedenoga je, prema mišljenju donositelja osporene Odluke, vidljivo da je cilj odobravanja rezerviranih parkirališnih mjesta zadovoljavanje javnog interesa u smislu organizacije prometa u mirovanju, osiguravanja protočnosti i sigurnosti prometa na području Grada D., osobito područja oko povijesne jezgre Grada D. i omogućavanje pružanja usluge prijevoza putnika autotaksi vozilima, a ne, kao što smatraju podnositelji, stjecanje dobiti. Opisuje prometnu situaciju u području oko predmetnog parkirališta te obrazlaže potrebu uređenja parkiranja na način na koji je to učinjeno osporenom Odlukom, ističući: „Na udaljenosti od oko 100 metara od navedenog parkirališta, na P., nalazi se autotaksi stajalište. Činjenica je da se obujam prometa na području Grada D. u ljetnim mjesecima višestruko povećava budući je obavljanje turističke djelatnosti primarna gospodarska grana. Kako bi se osiguralo nesmetano odvijanje i protočnost prometa na navedenom području, pružanje adekvatne usluge prijevoza putnika, te smanjio broj vozila na

prometnicama, bilo je neophodno u blizini autotaksi stajališta na P. osigurati prostor na kojem bi se osobe koje obavljaju autotaksi prijevoz mogle parkirati te u najkraćem mogućem roku stići na navedeno stajalište u svrhu ukrcaja putnika.“ U odnosu na tvrdnje podnositelja kojima se obrazlaže njihovo mišljenje o nesuglasnosti osporene Odluke sa ZPCP-om donositelj Odluke u bitnom ističe da ZPCP-om nije definiran pojam „autotaksi stajalište“. Navodi da je člankom 47. stavkom 2. ZPCP-a propisano da pravne i fizičke osobe – obrtnici koji obavljaju autotaksi prijevoz, isključivo radi zaustavljanja u svrhu ukrcaja i iskrcaja putnika mogu koristiti stajališta namijenjena za vozila javnog prijevoza i autotaksi stajališta, a za vožnju mogu koristiti posebno obilježene prometne trake koje im daju prednost kretanja, dok je stavkom 6. članka 47. ZPCP-a propisano da jedinica lokalne samouprave, odnosno Grad Zagreb može donijeti propis kojim utvrđuje lokacije i opremljenost autotaksi stajališta, način njihova korištenja, kao i visinu naknade za izdavanje dozvola. Slijedom navedenog, Grad Dubrovnik je donio Odluku o visini naknade za izdavanje dozvole za obavljanje autotaksi prijevoza na području Grada Dubrovnika i izgledu obrasca dozvole za obavljanje autotaksi prijevoza na području Grada Dubrovnika („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 13/18.) kojom je, među ostalim, uređen postupak izdavanja dozvole za obavljanje autotaksi prijevoza na području Grada D. i visina naknade za izdavanje dozvole. Ističe da mjerodavnim pravnim aktima nije određeno da je izvanulično parkiralište ispod tvrđave M. autotaksi stajalište, već je Odlukom o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu Dubrovniku („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 11/15., 15/17., 16/17., 2/18., 14/18., 1/19. i 6/19.) taj prostor određen kao izvanulično parkiralište koje se koristi za parkiranje autotaksi prijevoznika. Zaključuje da Grad Dubrovnik ni na koji način ne onemogućava autotaksi prijevoznike u korištenju autotaksi stajališta zbog čega je navod podnositelja o nesuglasnosti osporene Odluke sa ZPCP-om neosnovan. Mišljenja je da podnositelji nastoje dovesti ovaj Sud u zabludu navodeći da je riječ o parkirališnoj površini, a potom da je riječ o autotaksi stajalištu. Glede tvrdnji podnositelja o nesuglasnosti osporene Odluke sa ZSD-om donositelj Odluke ističe da u hrvatskom pravnom sustavu ne postoji pojam „privatna pravna osoba“ koji koristi podnositelj prijedloga, a taj se pojam ne koristi ni u osporenoj Odluci. Nadalje, smatra da je prema ZSD-u osnova za diskriminaciju članstvo u sindikatu, a ne „nečlanstvo u sindikatu“, stoga smatra da pozivanje podnositelja na ZSD nema pravnog temelja. Poziva se na odredbe ZR-a koje propisuju pravo radnika, po svojem slobodnom izboru, učlaniti se u sindikat uz uvjete koji mogu biti propisani samo statutom ili pravilima tog sindikata te na odredbe Statuta Sindikata turizma i usluga Hrvatske koje dopuštaju učlanjenje u taj Sindikat svim punoljetnim i poslovno sposobnim osobama svih struka u djelatnosti turizma, ugostiteljstva i usluga, sukladno nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti kao i osobama drugih grana odnosno uslužnih djelatnosti i struka. Iz tih je odredaba razvidno da nema zapreke za učlanjivanje u Sindikat te da osobe koje se učlane u Sindikat, s osnove članstva stječu pravo na korištenje rezerviranog parkirališnog mjesta na izvanuličnom parkiralištu ispod tvrđave M. Napominje da je dodjela rezerviranog parkirališnog mjesta Sindikatu osigurala korištenje parkirališta neodređenom broju korisnika o čijoj slobodnoj volji, a ne volji Grada Dubrovnika ili Sindikata, ovisi učlanjenje u Sindikat te posljedično korištenje parkirališta. Donositelj osporene Odluke smatra neosnovanom i tvrdnju podnositelja prijedloga o nesuglasnosti osporene Odluke s člankom 166. ZR-a jer osporena Odluka ne dotiče statusna pitanja članstva u Sindikatu turizma i usluga Hrvatske. Polazeći od činjenice da se prema članku 1. stavku 2. ZU-a taj Zakon ne primjenjuje na sindikate, a imajući na umu sadržaj osporene Odluke, donositelj smatra neosnovanom i tvrdnju podnositelja o nesuglasnosti osporene Odluke sa ZU-om. Predlaže obustavu postupka u smislu članka 88. stavka 2. ZUS-a.

Osporavanu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Dubrovnika 7. svibnja 2019. na temelju članka 5. stavka 1. točke 6. i stavka 11. ZSPNC-a i članka 32. Statuta Grada Dubrovnika ("Službeni glasnik Grada Dubrovnika", 4/09., 6/10., 3/11., 14/12., 5/13., 6/13.-pročišćeni tekst, 9/15. i 5/18), uz prethodnu suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova, broj: 511-03-03/2-UP/I-92/19 od 6. svibnja 2019.

Osporavane odredbe Odluke glase:

Članak 1.

(...)

Članak 9. stavak 6. Odluke mijenja se i glasi:

„Broj odobrenih rezerviranih parkirališnih mjesta u jednoj parkirališnoj zoni može biti najviše do 10% od ukupnog broja parkirališnih mjesta u toj zoni. U prethodno navedeni postotak ne uračunava se izvanulično parkiralište ispod tvrđave Minčeta u zoni 2 (zelena).“

Članak 2.

(...)

U članku 10. Odluke dodaje se točka 4. koja glasi:

„ 4. Sindikatu turizma i usluga Hrvatske-Sindikaloj podružnici autotaksi prijevoznika Dubrovnik.“

Članak 4.

Iza članka 11. Odluke dodaje se novi članak 11a koji glasi:

„Izvanulično parkiralište ispod tvrđave Minčeta (Zona D) može se dodijeliti isključivo korisnicima iz članka 10., točke 4. ove Odluke.“

Članak 5.

Članak 12. stavak 1. Odluke mijenja se i glasi:

„Visina mjesečne naknade za korisnike rezerviranih parkirališnih mjesta utvrđuje se kako slijedi:

korisnik:	zona A	zona B	zona C	zona D
-----------	--------	--------	--------	--------

...

3. Sindikat turizma i usluga Hrvatske	-	-	-	12.500,00 kn*
- Sindikalna podružnica autotaksi prijevoznika Dubrovnik				

\*visina mjesečne naknade za korisnike iz točke 3. ovog stavka utvrđena je za korištenje svih rezerviranih parkirališnih mjesta na izvanuličnom parkiralištu ispod tvrđave Minčeta.”

Kao osnovu za donošenje osporene Odluke donositelj se pozvao na odredbe ZSPNC-a koje propisuju:

„Članak 5.

(1) 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 tako da određuju:

...

6. parkirališne površine i način parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja, ...“

(11) Novčanom kaznom od 1.500,00 do 5.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj odgovorna osoba u tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ako uređuje promet bez suglasnosti ili suprotno suglasnosti ministarstva nadležnog za unutarnje poslove, odnosno ministarstva nadležnog za poslove prometa.“

U obrazloženju prijedloga osporene Odluke, klasa: 340-01/18-01/51, urbroj: 2117/01-11-19-16 od 25. travnja 2019. navedeno je da se predloženim izmjenama Odluke stvaraju

preduvjeti za korištenje parkirališta ispod tvrđave M. koje je do tada bilo označeno kao taksi stajalište, a na temelju osporene Odluke postaje parkiralište s rezerviranim parkirališnim mjestima koja se mogu dodijeliti na korištenje isključivo Sindikatu turizma i usluga Hrvatske – Sindikalnoj podružnici autotaksi prijevoznika D.

U postupku ocjene zakonitosti osporene Odluke valja poći od činjenice da je djelatnost vezana uz parkiranje javna usluga koju su prema članku 135. stavku 1. i članku 137. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, 85/10. – pročišćeni tekst) i ZoLP(R)S-u dužne organizirati jedinice lokalne samouprave. Prema mjerodavnom članku 5. stavku 1. točki 6. ZSPNC-a, jedinice lokalne samouprave određuju parkirališne površine i način parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja, dakle, uređuju parkiranje na svom području, propisujući uvjete parkiranja, a koji uvjeti, u pravilu, vrijede jednako za sve i sve jednako obvezuju.

Pored navedenog, u konkretnom slučaju ovaj Sud ima na umu odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-3357/2008 od 29. rujna 2010., u kojoj je, između ostalog, istaknuto da članak 5. stavak 1. ZSPNC-a jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave dopušta:

“– odrediti parkirališta kao posebne površine za parkiranje te odrediti hoće li se na tim površinama parkiranje naplaćivati ili neće,  
– iz određenih razloga zabraniti parkiranje na određenim konkretnim površinama na kojima bi inače prema odredbama ZSPNC-a zaustavljanje i parkiranje bilo dopušteno, u kojem slučaju te površine treba označiti odgovarajućim prometnim znakovima zabrane zaustavljanja, parkiranja ili i jednog i drugog, i  
– urediti druga pitanja u vezi sa zaustavljanjem i parkiranjem vozila, koja nisu uređena ZSPNC-om.“

Osporeni članak 1. stavak 2. Odluke predviđa rezervirana parkirališna mjesta u jednoj parkirališnoj zoni do 10% od ukupnog broja parkirališnih mjesta u toj zoni, pri čemu se u taj postotak ne uračunava izvanulično parkiralište ispod tvrđave Minčeta u zoni 2 (zelena).

S obzirom na činjenicu da nisu određeni kriteriji za određivanje ukupnog postotka broja rezerviranih parkirališnih mjesta, propisivanje maksimalnog postotka rezerviranih parkirališnih mjesta u jednoj parkirališnoj zoni na način na koji je to učinjeno člankom 1. stavkom 2. osporene Odluke, ovaj Sud smatra proizvoljnim. Osporenom je odredbom članka 1. stavka 2. Odluke, bez jasnih kriterija i cilja predmetnog uređenja, ograničena mogućnost parkiranja svima onima na koje se rezervirana parkirališna mjesta ne odnose, dakle, ograničena prava svih pravnih subjekata koji ne uživaju propisanu povlasticu.

Nadalje, prema osporavanoj Odluci, izvanulično parkiralište ispod tvrđave M. u D. uživa poseban status glede broja rezerviranih parkirališnih mjesta. Naime, ono ne potpada pod ograničenje koje se odnosi na postotak rezerviranih parkirališnih mjesta u pojedinoj zoni u Gradu D. te u cijelosti potpada pod režim rezerviranih parkirališnih mjesta. Iz članka 2. stavka 2. i članka 4. osporene Odluke proizlazi da se izvanulično parkiralište ispod tvrđave M. sastoji isključivo od rezerviranih parkirališnih mjesta koja je dopušteno dati na korištenje samo jednom pravnom subjektu - Sindikatu turizma i usluga Hrvatske - Sindikalnoj podružnici autotaksi prijevoznika D., odnosno članovima tog Sindikata. S druge strane, svim drugim potencijalnim korisnicima javna usluga parkiranja na konkretnom je parkiralištu nedostupna. Sud smatra da takvo normativno rješenje zahtijeva razmatranje osporenih odredaba Odluke u svjetlu antidiskriminacijskog prava.

Ustavom Republike Hrvatske propisana je opća zabrana diskriminacije i zajamčena jednakost svih pred zakonom.

Članak 14. stavak 1. Ustava jamči svakome u Republici Hrvatskoj prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Prije svega valja reći da pojam diskriminacije ne obuhvaća svako različito postupanje prema osobama u istom ili sličnom položaju. Prema praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, diskriminacija zabranjena člankom 14. stavkom 1. Ustava nepovoljno je postupanje prema određenoj osobi uvjetovano pripadnošću te osobe nekoj društvenoj skupini ili nekoj njenoj osobini. Zabrana diskriminacije odnosi se na zabranu nepovoljnog postupanja zbog neke osnove odnosno pripadnosti (ili nepripadnosti) nekoj skupini.

Prema stajalištu Ustavnog suda, „opća zabrana diskriminacije, svima zajamčeno pravo na jednakost pred zakonom i zahtjev za ograničenje prava razmjerno naravi potrebe za ograničenjem nalažu jednako postupanje u istovjetnim ili bitno usporedivim situacijama (članak 14. Ustava), uz ustavnopravno dopustive razlike u pogledu prava i obveza pojedinih istovrsnih ili sličnih društvenih skupina, samo kada za to postoje opravdani, jasni i na Ustavu utemeljeni razlozi“ (odluka i rješenje, broj: U-I-144/19 i dr. od 29. siječnja 2020.).

Pojašnjavajući područje primjene testa opravdanosti razlike u postupanju (testa diskriminacije), u rješenju, broj: U-I-956/2017 od 26. lipnja 2019. Ustavni sud ističe: “ Raspravljanje o (ne)jednakosti moguće je samo na temelju usporedbe položaja jednih i položaja drugih u sličnim situacijama. Kod jednakog postupanja mora postojati situacija u kojoj se prema pojedincima u jednakim situacijama postupa različito ili prema pojedincima u različitim situacijama jednako. Zakoni i praksa koji smjeraju različitom postupanju prema pojedincima ili skupinama u jednakim ili usporedivim situacijama odnosno jednakom postupanju u različitim situacijama, mogu rezultirati izravnom diskriminacijom.”

Za razumijevanje pravila o ograničenjima u postupanju javnopravnih tijela uslijed zahtjeva koji proizlaze iz ustavne zabrane diskriminacije valja uputiti i na stajalište Ustavnog suda izraženo u rješenju, broj: U-I-3610/2010 i dr. od 15. prosinca 2010. U toj je odluci, između ostalog navedeno: „...članak 14. Ustava ne priječi zakonodavca da prava i obveze pojedinih istovrsnih ili sličnih skupina uređuje različito, ako se time ispravljaju postojeće nejednakosti između tih skupina ili za to postoje drugi opravdani razlozi. Različito uređenje prava i obveza, smatrat će se diskriminirajućim samo ako propisano razlikovanje nema objektivnog i razumnog opravdanja, odnosno ako se time ne ostvaruje legitiman cilj ili ako ne postoji razmjernost između propisane zakonske mjere i cilja koji se nastoji postići.“

Zabranu diskriminacije sadrži i članak 14. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst; 8/99. - ispravak, 14/02., 1/06. i 2/10., u daljnjem tekstu: Konvencija) te članak 1. Protokola 12 uz Konvenciju.

Prema praksi Europskog suda za ljudska prava, diskriminacija u smislu članka 14. Konvencije, općenito govoreći, obuhvaća slučajeve nepovoljnijeg postupanja prema osobama ili skupinama u odnosu na osobe ili skupine za koje Konvencija ne zahtijeva povoljniji tretman, a za koje nepovoljnije postupanje nema odgovarajućeg opravdanja.

Pored ustavnih i konvencijskih odredaba o zabrani diskriminacije, nacionalnom antidiskriminacijskom zakonodavstvu pripada i ZSD.

Prema članku 1. stavku 2. ZSD-a, diskriminacijom u smislu toga Zakona smatra se stavljanje u nepovoljniji položaj bilo koje osobe po osnovi iz stavka 1. toga članka (rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta,

genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije), kao i osobe povezane s njom rodbinskim ili drugim vezama.

Članak 8. ZSD-a propisuje da se taj Zakon primjenjuje na postupanje svih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima te na postupanje svih pravnih i fizičkih osoba, pri čemu su egzemplarno navedena područja primjene.

Primjenjujući iznesena stajališta na činjenice i okolnosti konkretnog slučaja, valja zaključiti:

Osporena Odluka omogućava parkiranje na konkretnom parkiralištu u Gradu D. samo jednoj, točno određenoj skupini osoba, dok svima izvan te skupine u potpunosti onemogućava pristup javnoj usluzi parkiranja na tom parkiralištu. Dakle, u konkretnom slučaju postoji usporediva situacija između dviju skupina osoba o kojima je riječ (članova Sindikata turizma i usluga Hrvatske - Sindikalne podružnice autotaksi prijevoznika D. i osoba koje nisu članovi tog Sindikata), od kojih je jedna skupina u povoljnijem položaju u odnosu na drugu. Iz navedenog proizlazi zaključak da osporena Odluka uspostavlja razliku u postupanju prema dvjema usporedivim skupinama osoba.

Sljedeći korak u provođenju testa diskriminacije traženje je odgovora na pitanje postoji li objektivno i razumno opravdanje za različito postupanje prema dvjema kategorijama osoba. U tom je smislu potrebno utvrditi je li različito postupanje motivirano ostvarenjem legitimnog cilja i jesu li primijenjena sredstva razmjerna legitimnom cilju, odnosno snosi li skupina osoba koja je u nepovoljnijem položaju nerazmjeran teret.

Što se tiče cilja koji se osporenim odredbama Odluke želio postići, donositelj osporenog općeg akta ističe: „... cilj odobravanja rezerviranog parkirališnog mjesta (je) zadovoljavanje javnog interesa, u smislu organizacije prometa u mirovanju, osiguravanja protočnosti i sigurnosti prometa na području Grada D. osobito područja oko povijesne jezgre Grada D. i omogućavanje pružanja usluge prijevoza putnika putem autotaksi vozila. (...) Na udaljenosti od oko 100 metara od navedenog parkirališta, na P., nalazi se autotaksi stajalište. Činjenica je da se obujam prometa na području Grada D. u ljetnim mjesecima višestruko poveća budući je obavljanje turističke djelatnosti primarna gospodarska grana. Kako bi se osiguralo nesmetano odvijanje i protočnost prometa na navedenom području, pružanje adekvatne usluge prijevoza putnika, te smanjio broj vozila na prometnicama, bilo je neophodno u blizini autotaksi stajališta na P. osigurati prostor na kojem bi se osobe koje obavljaju autotaksi prijevoz mogle parkirati te u najkraćem mogućem roku stići na navedeno stajalište u svrhu ukraja putnika.“

Navedene ciljeve koje je Grad Dubrovnik želio postići donošenjem osporene Odluke Sud smatra legitimnima. Naime, nije upitno (ustavno) pravo Grada Dubrovnika da uredi promet na svom području. U tom svjetlu valja promatrati tvrdnju donositelja osporenog općeg akta o nužnosti mjere kojom bi se u blizini autotaksi stajališta na P. osigurao prostor na kojem bi se osobe koje obavljaju autotaksi prijevoz mogle parkirati. Taj je legitimni cilj ostvaren člankom 3. osporene Odluke koji propisuje: „U članku 11. Odluke dodaje se stavak 5. koji glasi: ZONA D obuhvaća izvanulično parkiralište ispod tvrđave Minčeta“. Međutim, donoseći osporene odredbe Odluke kojima je to parkiralište učinjeno dostupnim samo dijelu osoba koje obavljaju autotaksi prijevoz, a ne svima koji se bave tom djelatnošću, bez objektivnog i razumnog opravdanja, donositelj općeg akta uspostavio je nedopuštenu razliku u položaju dviju usporedivih kategorija osoba, namećući skupini osoba koja je u nepovoljnijem položaju nerazmjeran teret. Imajući na umu cilj koji se osporenom Odlukom želio postići, ali i činjenicu da ustavno jamstvo slobode udruživanja (članak 43. Ustava) uključuje i slobodu neudruživanja, tj. slobodu nepristupanja određenoj udruzi, Sud ne nalazi opravdanim

razlikovanje korisnika javnog parkirališta na način na koji je to učinjeno osporenom Odlukom (po osnovi članstva u udruzi - sindikatu). S obzirom na to da Ustav svakome u Republici Hrvatskoj jamči slobodu nepristupanja udruzi, Sud smatra da korištenje te ustavne slobode ne smije dovoditi do diskriminatornog postupanja prema osobama koje tu slobodu koriste. U tom smislu Sud smatra neodlučnom tvrdnju donositelja osporenog općeg akta o slobodnom učlanjenju u Sindikat turizma i usluga Hrvatske.

Na kraju valja uputiti i na rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, klasa: UP/I-034-03/19-01/025, urbroj: 580-10/70-2019-002 od 30. prosinca 2019., u predmetu radi utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja protiv Grada D. u povodu osporene Odluke u kojemu je izraženo sljedeće mišljenje: „... Vijeće ovom prilikom, koristeći svoju ovlast iz članka 25. stavka 3. ZZTN-a, na temelju kojeg AZTN može tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave davati mišljenja o sukladnosti važećih zakona i drugih propisa sa ZZTN-om, ističe kako bi Grad Dubrovnik prilikom donošenja općih akata, iako je riječ o izvršavanju samoupravne ovlasti na temelju posebnih propisa, trebao svakako uvažavati i propise o zaštiti tržišnog natjecanja, pri čemu bi se osobito trebao suzdržavati od dovođenja pojedine skupine poduzetnika u povoljniji položaj na tržištu, primjerice članove jednog sindikata/udruge u odnosu na članove nekog drugog sindikata/udruge ili poduzetnike izvan sindikata/udruge.”

Slijedom iznesenog, na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci ove presude.

U Zagrebu, 28. rujna 2020.

PREDSJEDNICA VIJEĆA  
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.