

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

Poslovni broj: Usoz-83/20-7

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Dijane Vidović, Senke Orlić-Zaninović i Marine Kosović-Marković, članova vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja, Z., na sjednici vijeća održanoj 29. studenoga 2021.

p r e s u d i o j e

- I. Ukidaju se:
članak 13., članak 14., članak 23. stavci 4., 5., 6., 7. i 8., članak 24. i članak 25. Odluke o nerazvrstanim cestama Općine Čeminac („Službeni glasnik Općine Čeminac“, 6/19., 5/20. i 7/20.).
- II. Obustavlja se postupak u odnosu na članak 2. stavak 1. alineju 1. Odluke o nerazvrstanim cestama Općine Čeminac („Službeni glasnik Općine Čeminac“, 6/19., 5/20. i 7/20.).

Obrazloženje

1. Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja (sada: Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine) podnijelo je na temelju članka 82. 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, 123/17. i 98/19.; u dalnjem tekstu: ZoLP(R)S) zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o nerazvrstanim cestama Općine Čeminac („Službeni glasnik Općine Čeminac“, 6/19.; u dalnjem tekstu: Odluka). Podnositelj osporava članak 2. stavak 1. alineju 1., članak 13., članak 14., članak 23., članak 24. i članak 25. Odluke.

2. Podnositelj zahtjeva ističe da je 9. lipnja 2020. donio odluku o obustavi od primjene osporavane Odluke u dijelu koji se osporava u ovom upravnom sporu.

3. Obrazlažući zahtjev navodi da je osporavana Odluka donesena na temelju članka 109. Zakona o cestama („Narodne novine“, 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.; u dalnjem tekstu: ZC) i članka 2. 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., 108/17.; u dalnjem tekstu: ZSPNC), a koji nije pravna osnova za donošenje osporovanog općeg akta. Podnositelj nadalje ističe da je definicija pojma „nerazvrstane ceste“ u smislu članka 131. stavka 1. ZC-a vezana uz upis

nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige, slijedom čega članak 2. stavak 1. alineja 1. osporavane Odluke nije u skladu sa zakonom. Što se tiče članaka 13. i 14. osporavane Odluke kojima se uređuje pojačano održavanje nerazvrstanih cesta, podnositelj zahtjeva ističe da pojam „pojačano održavanje nerazvrstanih cesta“ nije propisan ni definiran ZC-om. Članke 23., 24. i 25. osporavane Odluke podnositelj smatra nezakonitim jer je tim odredbama prekomjerna uporaba nerazvrstanih cesta uređena na način koji nije u skladu sa ZC-om. Smatra da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nije zakonom ovlašteno prenijeti ovlast iz članka 109. stavaka 1. i 2. ZC-a na izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave, kao što je učinjeno osporavanom Odlukom (članak 23. stavak 5. Odluke). Poziva se i na praksu ovoga Suda u usporedivim situacijama. Nadalje ističe da ZC, na temelju kojega je osporavani opći akt donesen, ne propisuje ovlaštenje ni predstavničkog ni izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave za određivanje naknade za zauzimanje nerazvrstane ceste te naknade za prekopavanje nerazvrstane ceste.

4. Donositelj osporavanog akta dostavio je Sudu očitovanje o zahtjevu iz kojega proizlazi da je Općinsko vijeće Općine Č. dana 6. travnja 2020. donijelo Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama („Službeni glasnik Općine Čeminac“, 5/20.), a dana 26. lipnja 2020. donesena je Odluka o izmjeni i dopuni Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama („Službeni glasnik Općine Čeminac“, 7/20.) kojom su izmijenjene osporavane odredbe Odluke. Odluke su dostavljene Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine na nadzor zakonitosti u skladu s člankom 79. stavkom 2. ZoLP(R)S-a.

5. Dopisom od 23. srpnja 2020. podnositelj zahtjeva obavijestio je Sud da je osporavani opći akt usklađen sa zakonom u dijelu koji se odnosi na definiciju nerazvrstane ceste i prekomjerne uporabe cesta, dok je članak 23. Odluke i dalje neusklađen sa zakonom.

6. Osporavanu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Č. na sjednici održanoj 9. kolovoza 2019. na temelju članka 109. ZC-a, članka 2. ZSPNC-a i članka 30. Statuta Općine Čeminac („Službeni glasnik Općine Čeminac“, 1/18.). Odluka je izmijenjena Odlukom o izmjeni i dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama („Službeni glasnik Općine Čeminac“, 5/20.) i Odlukom o izmjeni i dopuni Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama („Službeni glasnik Općine Čeminac“, 7/20.).

7. Osporavane odredbe Odluke propisuju:

7.1. Članak 2.

Pojedini izrazi u smislu ove Odluke imaju sljedeće značenje:

'Nerazvrstane ceste' su ceste koje se koriste za promet vozilima i koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima propisanim Zakonom i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste.

7.2. Članak 13.

Pojačano održavanje nerazvrstanih cesta obuhvaća radove kojima je osnovni cilj sačuvati prvobitno stanje nerazvrstane ceste s njenim prometnim elementima, te radove na korekcijama elemenata ceste u smislu poboljšanja odvijanja prometa.

Pojačano održavanje obuhvaća radnje:

-obnavljanje, zamjena i ojačanje donjeg stroja kolnika i kolničke konstrukcije većeg opsega,

-dogradnja nogostupa, parkirnih mjesta i sl.,

-obnavljanje i zamjena objekata i uređaja za oborinsku odvodnju,

-obnavljanje i zamjena završnog sloja kolničke konstrukcije većeg opsega,

-sanacija odrona, potpornih i obložnih zidova i klizišta,
-zamjena i veći popravak dijelova cestovne građevine (propust i sl.),
-ublažavanje nagiba pokosa i ostali radovi na zaštiti kosina od erozije,
-dopuna prometne signalizacije, uređaja i opreme ceste kojima se mijenja osnova postojeće regulacije prometa,
-korekcija prometno-tehničkih elemenata i manja proširenja u svrhu povećanja sigurnosti i propusne moći.

7.3. Članak 14.

Radovi u okviru pojačanog održavanja izvode se na temelju odgovarajuće tehničke dokumentacije.

7.4. Članak 23.

Pravna ili fizička osoba u obavljanju čije gospodarske djelatnosti dolazi do prekomjerne uporabe nerazvrstane ceste teškim ili srednje teškim vozilima, dužna je platiti naknadu za prekomjernu uporabu nerazvrstane ceste.

Pod teškim i srednje teškim vozilima iz stavka 1. ovog članka smatraju se vozila ukupne mase veće od 7,5 tona.

Djelatnost iz stavka 1. ovog članka i mjerila za utvrđivanje prekomjerne uporabe nerazvrstane ceste utvrđuju se u skladu sa zakonom kojim se uređuju ceste.

Prije korištenja nerazvrstane ceste korisnik je dužan uplatiti polog za otklanjanje eventualne štete.

Visinu naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstane ceste, te visinu pologa utvrđuje Načelnik posebnom Odlukom.

Rješenje o prekomjernoj uporabi nerazvrstane ceste donosi Jedinstveni upravni odjel Općine Čeminac.

Komunalni redar očevidom na licu mjesta utvrđuje oštećenja izazvana prekomjernom uporabom nerazvrstane ceste, o čemu se sastavlja zapisnik.

Radove na dovođenju nerazvrstane ceste u stanje koje je prethodilo oštećenju izazvanom prekomjernom uporabom nerazvrstane ceste obavlja se o trošku pravne ili fizičke osobe iz stavka 1. ovog članka.

7.5. Članak 24.

Nerazvrstana cesta može se zauzeti radi uređenja, izvođenja građevinskih i drugih radova, odlaganja materijala radi gradnje i slično.

Nerazvrstana cesta može se privremeno zauzeti i za parkiranje reportažnih, mjernih i sličnih specijalnih vozila.

Za zauzimanje nerazvrstane ceste iz stavaka 1. i 2. ovog članka plaća se naknada.

Visinu naknade utvrđuje Načelnik svojim Pravilnikom.

7.6. Članak 25.

Nerazvrstana cesta može se prekopavati radi izvođenja radova na popravcima, prelaganju ili ugradnji komunalnih ili drugih instalacija te radi priključenja na te instalacije i uređaje.

Pod prekopavanjem se podrazumijeva izvođenje radova na nerazvrstanoj cesti koji se sastoje od razbijanja i uklanjanja kolničke konstrukcije, iskopa materijala iz temeljnog tla ili iz nasipa, uklanjanja odnosno postavljanja vodova nasipavanja izbijanja nasutog materijala, te obnove kolničke konstrukcije nakon prekopavanja.

Za prekopavanje iz stavaka 1. i 2. ovoga članka plaća se naknada. Visinu naknade utvrđuje načelnik svojom Odlukom.

8. Zahtjev je djelomično osnovan.

9. Ocjenjujući osnovanost zahtjeva, Sud polazi od činjenice da je u tijeku ovoga spora Općinsko vijeće Općine Č. izmijenilo osporavani opći akt u dijelu koji se odnosi na definiranje pojma „nerazvrstana cesta“, preuzimajući definiciju toga pojma iz ZC-a. Time je osporavani članak 2. stavak 1. alineja 1. Odluke usklađen s mjerodavnim zakonom. S obzirom na navedeno, a imajući na umu okolnost da je podnositelj zahtjeva obavijestio Sud o navedenoj izmjeni osporavane odredbe članka 2. stavka 1. alineje 1. Odluke s napomenom o usklađenosti izmijenjene odredbe Odluke sa zakonom, Sud smatra da je podnositelj odustao od zahtjeva u dijelu koji se odnosi na tu odredbu, zbog čega je na temelju članka 88. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine,“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; u dalnjem tekstu: ZUS) obustavio postupak u dijelu koji se odnosi na članak 2. stavak 1. alineju 1. Odluke.

10. Što se tiče članaka 13. i 14. osporavane Odluke kojima je uređeno pojačano održavanje nerazvrstanih cesta, valja reći da je osnovana podnositeljeva tvrdnja da ZC ne poznae pojam „pojačano održavanje“ cesta. Pojam „pojačano održavanje“ cesta ne poznae ni Zakon o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18. i 110/18. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 32/20.) kojim je, među ostalim, uređeno održavanje komunalne infrastrukture odnosno komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture (održavanje nerazvrstanih cesta).

11. Za ocjenu zakonitosti članaka 13. i 14. Odluke mjerodavne su odredbe članka 109. stavaka 1., 2. i 3. ZC-a kojima je uređena zaštita nerazvrstavanih cesta te članka 107. stavka 1. ZC-a kojim je propisano da se upravljanje, građenje i održavanje nerazvrstanih cesta obavlja na način propisan za obavljanje komunalnih djelatnosti sukladno propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo, ako ZC-om nije propisano drukčije.

12. Člankom 109. stavkom 1. ZC-a propisano je da jedinica lokalne samouprave uređuje vrste, opseg i rokove izvođenja radova redovitog i izvanrednog održavanja nerazvrstanih cesta te kontrolu i nadzor nad izvođenjem tih radova te propisuje prekršajne odredbe. Stavak 2. članka 109. ZC-a propisuje da jedinica lokalne samouprave uređuje zaštitu nerazvrstanih cesta uz odgovarajuću primjenu sljedećih odredaba ZC-a: članka 45. stavaka 1., 2., 4. i 5. (ograničenja radi zaštite javnih cesta), članka 49. (prekomjerna uporaba), članka 51. (priključak i prilaz), članka 54. (autobusna stajališta), članka 57. (obavljanje radova na javnoj cesti), članka 58. (objekti, uređaji i instalacije uz javnu cestu), članka 60. (zatvaranje javne ceste), članka 61. (prometni znakovi, signalizacija i oprema, turistička i ostala signalizacija) i članka 62. (obveze pravne osobe koja upravlja javnom cestom pri izvođenju radova) te propisuje prekršajne odredbe. Stavak 3. članka 109. ZC-a propisuje da se na nerazvrstane ceste odgovarajuće primjenjuju odredbe članaka 46. ZC-a (izvanredni prijevoz), 47. ZC-a (troškovi izvanrednog prijevoza) i 48. ZC-a (kontrola vozila koje obavlja prijevoz).

13. Slijedom iznesenoga, valja zaključiti da članci 13. i 14. osporavane Odluke nemaju uporište u zakonu na temelju kojega je Odluka donesena (ZC-u) zbog čega ih ovaj Sud ocjenjuje nezakonitim.

14. Ocjenjujući zakonitost članka 23. Odluke koji uređuje prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta, valja imati na umu članak 109. stavak 2. ZC-a koji, među ostalim, propisuje da jedinica lokalne samouprave uređuje zaštitu nerazvrstanih cesta uz odgovarajuću primjenu članka 49. ZC-a (prekomjerna uporaba).

15. Članak 49. ZC-a propisuje:

„Članak 49.

(1) Pravne ili fizičke osobe u obavljanju čije gospodarske djelatnosti (eksploatacija mineralnih sirovina, korištenje šuma, šumskog zemljišta i šumskih proizvoda, industrijska proizvodnja, izvođenje građevinskih radova i slično) dolazi do prekomjerne uporabe javne ceste teškim ili srednje teškim vozilima, dužne su platiti naknadu za prekomjernu upotrebu javne ceste.

(2) Pod srednje teškim i teškim teretnim vozilima iz stavka 1. ovoga članka smatraju se vozila ukupne mase veće od 7,5 tona.

(3) Ministar propisuje djelatnosti iz stavka 1. ovoga članka i mjerila za utvrđivanje prekomjerne uporabe javne ceste.

(4) Rješenje o prekomjernoj uporabi javne ceste izdaje pravna osoba koja upravlja javnom cestom, odnosno koncesionar.“

16. Polazeći od činjenice da je pojam „prekomjerna uporaba nerazvrstanih cesta“ iz članka 2. i iz članka 23. stavaka 1., 2. i 3. osporavane Odluke preuzet iz ZC-a, Sud zaključuje da odredbe članka 23. stavaka 1., 2. i 3. Odluke nisu nesuglasne sa zakonom.

17. U odnosu na stavak 5. članka 23. Odluke, valja reći sljedeće:

17.1. Iz članka 109. stavka 2. u vezi s člankom 49. stavkom 1. ZC-a slijedi zaključak da je zakonodavac ovlastio jedinice lokalne samouprave da uređuju zaštitu nerazvrstanih cesta, u koju, među ostalim, ulazi i određivanje naknade za prekomjernu upotrebu nerazvrstanih cesta. Međutim, ni navedenim, a ni nekom drugom odredbom ZC-a nije propisano koje je tijelo jedinice lokalne samouprave ovlašteno donijeti takvu odluku, slijedom čega je s tim u vezi mjerodavan ZoLP(R)S.

17.2. Članak 35. stavak 1. točka 2. ZoLP(R)S propisuje da predstavničko tijelo jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

17.3. Članak 73. stavak 1. ZoLP(R)S propisuje da predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom.

17.4. Člankom 42. stavkom 3. ZoLP(R)S propisano je da općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan obavlja poslove utvrđene statutom općine, grada, odnosno županije u skladu sa zakonom.

17.5. Prema članku 48. stavku 1. točkama 1., 2. i 7. ZoLP(R)S, općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan priprema prijedloge općih akata, izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela, obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

18. S obzirom na navedeno, ovaj Sud smatra da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nije ovlašteno svojim općim aktom ovlastiti izvršno tijelo (u konkretnom slučaju općinskog načelnika) na uređenje pitanja iz svoga samoupravnog djelokruga, jer za to nema uporišta u zakonu.

19. Članak 23. stavak 5. Odluke nema uporišta ni u Statutu Općine Čeminac jer Statut ne predviđa mogućnost prenošenja pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga Općine s predstavničkog na izvršno tijelo Općine.

20. Polazeći od navedenog, valja zaključiti da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave (Općinsko vijeće Općine Č.), bez zakonskog uporišta prenijelo svoju ovlast propisivanja naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta na izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave propisujući da visinu naknade za

prekomjernu uporabu nerazvrstane ceste te visinu pologa utvrđuje načelnik posebnom odlukom. Stoga Sud ocjenjuje članak 23. stavak 5. Odluke nezakonitim.

21. Pored toga, Sud smatra nesuglasnima sa zakonom i stavke 4., 6., 7. i 8. članka 23. Odluke budući da te odredbe uređuju prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta na način koji izlazi iz zakonom propisanih granica odnosno uređuje ih na način koji nije u skladu s mjerodavnim odredbama članka 49. u vezi s člankom 109. stavkom 2. ZC-a.

22. Člankom 24. Odluke propisana je mogućnost zauzimanja nerazvrstane ceste (radi uređenja, izvođenja građevinskih i drugih radova, odlaganja materijala radi gradnje i sl., za parkiranje reportažnih, mjernih i sličnih specijalnih vozila) uz obvezu plaćanja naknade u visini utvrđenoj pravilnikom općinskog načelnika.

23. Člankom 25. Odluke definira se i uređuje prekopavanje nerazvrstane ceste te propisuje obveza plaćanja naknade za prekopavanje u visini utvrđenoj odlukom općinskog načelnika.

24. Za ocjenu zakonitosti članaka 24. i 25. Odluke mjerodavne su odredbe članaka 57. i 60. ZC-a koje uređuju obavljanje radova na javnoj cesti i zatvaranje javne ceste, a koje odredbe se na temelju članka 109. stavka 2. ZC-a odgovarajuće primjenjuju i na nerazvrstane ceste.

„Članak 57.

(1) Zabranjeno je poduzimati bilo kakve radove ili radnje na javnoj cesti bez suglasnosti pravne osobe koja upravlja javnom cestom, odnosno koncesionara.

(2) U suglasnosti iz stavka 1. ovoga članka određuje se način i uvjeti izvođenja radova te nadzor nad obavljanjem radova.

(3) Ukoliko, zbog neposredne ugroženosti sigurnog prometa, života i zdravlja građana ili nastanka veće gospodarske štete, radove na javnoj cesti treba obaviti osoba koja upravlja objektima i opremom iz članka 25. ovoga Zakona, navedena osoba dužna je o potrebi obavljanja radova hitno obavijestiti pravnu osobu koja upravlja javnom cestom, odnosno koncesionara, nakon čega je ovlaštena, prije ishođenja suglasnosti iz stavka 1. ovoga članka, poduzeti hitne mjere radi sprječavanja ugroze prometa, života i zdravlja građana ili nastanka veće gospodarske štete.

(4) Ako se na javnoj cesti izvode ili izvedu radovi ili radnje uslijed kojih je nanesena šteta javnoj cesti, postoji mogućnost oštećenja javne ceste ili je ugrožena sigurnost prometa na njoj, pravna osoba koja upravlja javnom cestom, odnosno koncesionar dužni su poduzeti sve mjere za otklanjanje štete, opasnosti od oštećenja javne ceste i opasnosti za sigurnost prometa na javnoj cesti.

(5) U slučajevima iz stavka 4. ovoga članka pravna osoba koja upravlja javnom cestom odnosno koncesionar ovlašteni su obustaviti radove ili radnje te zatražiti naknadu prouzročenih troškova i štete.

(6) Troškove poduzimanja mjera iz stavka 4. ovoga članka te prouzročenu štetu snosi izvođač radova, odnosno naručitelj radova, odnosno osobe koje izvode radnje na javnoj cesti.

(7) Sportske priredbe i druge manifestacije na javnim cestama mogu se održavati pod uvjetima i na način utvrđen zakonom kojim se uređuje sigurnost prometa na cestama.“

„Članak 60.

(1) Pravna osoba koja upravlja javnom cestom, odnosno koncesionar ovlašteni su u opravdanim slučajevima zatvoriti javnu cestu za promet.

(2) Što se smatra opravdanim slučajem i postupak zatvaranja javne ceste propisuje ministar.“

25. S obzirom na činjenicu da je zauzimanje i prekopavanje nerazvrstane ceste člancima 24. i 25. osporavane Odluke uređeno na način koji nije u skladu s mjerodavnim, citiranim, odredbama ZC-a kao i činjenicu da ZC ne sadrži odredbu koja bi bila osnova za uvođenje naknade kakva je propisana člancima 24. i 25. Odluke, Sud ocjenjuje navedene odredbe Odluke nezakonitima.

26. Slijedom svega iznesenog, Sud je, na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a, odlučio kao u točki I. izreke.

27. Točka II. izreke utemeljena je na odredbi članka 88. stavka 2. ZUS-a.

U Zagrebu 29. studenoga 2021.

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