



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

Poslovni broj: Usoz-92/21-8

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, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić-Babić, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Blanše Turić, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu zahtjeva Hrvatske šume d.o.o. Z., kojeg zastupaju predsjednik Uprave K. J. i član Uprave A. S., na sjednici vijeća održanoj 26. rujna 2022.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o visini naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta Grada Čabra („Službene novine Grada Čabra“, 4/21.).

Obrazloženje

1. Hrvatske šume d.o.o. Z. podnijele su zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o visini naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta Grada Čabra („Službene novine Grada Čabra“, 4/21.; u daljnjem tekstu: Odluka).
2. Podnositelj navodi da je na temelju osporavane Odluke doneseno rješenje Jedinog upravnog odjela Grada Čabra, KLASA: UP/I-340-01/21-01/12, URBROJ: 2108-03/4-21-3 od 4. kolovoza 2021. kojim mu je, između ostalog, utvrđena naknada za korištenje nerazvrstane ceste C. L. – K. u duljini od 521 m, za prijevoz drvene građe predviđene mase od 10.000 m³ drvenog sortimenta u 2021. godini u iznosu od 100.000,00 kuna i naknada za prekomjerni prijevoz na navedenoj nerazvrstanoj cesti u iznosu od 13.320,00 kuna. Rješenje je dostavljeno podnositelju 15. rujna 2021. Zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke podnesen je 28. rujna 2021.
3. Obrazlažući zahtjev, podnositelj u bitnom ističe da osporavana Odluka nije u suglasnosti sa Zakonom o cestama („Narodne novine“, 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/19. i 144/21.; u daljnjem tekstu: ZoC). Ističe da su ZoC-om jedinice lokalne samouprave ovlaštene urediti zaštitu nerazvrstanih cesta na svom području, ali uz odgovarajuću primjenu odredaba ZoC-a kojima su propisane mjere za zaštitu javnih cesta i prometa. Smatra da je Grad Čabar ovlašten donijeti odluku o naplati naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta za pravne i fizičke osobe koje se bave djelatnostima koje je odredio ministar mora, prometa i

infrastrukture i u iznosima prema mjerilima koje je odredio ministar. Međutim, ZoC ne daje ovlast jedinicama lokalne samouprave da samostalno propisuju djelatnosti i mjerila za utvrđivanje prekomjerne uporabe nerazvrstanih cesta, a ni za zauzeće, prekop i izvanredni prijevoz. Naglašava da, iako ZoC ovlašćuje jedinice lokalne samouprave da zaštite nerazvrstane ceste na svom području, kriteriji za prekomjernu uporabu javnih cesta još nisu određeni jer ih ministar mora, prometa i infrastrukture, kao nadležno tijelo prema članku 49. stavku 3. ZoC-a, nije odredio. Pored toga, podnositelj ističe da je upitno ovlaštenje gradonačelnika, kao izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave, za donošenje odluke o visini naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta (a koja odluka, pored naknade za prekomjernu uporabu, obuhvaća i naknadu za prekop, zauzeće i izvanredni prijevoz na nerazvrstanim cestama) jer to ne proizlazi ni iz zakonskih odredaba ni iz Statuta Grada Čabra („Službene novine Grada Čabra“, 1/21.). Predlaže ukidanje osporavane Odluke.

4. Sud je pozvao donositelja osporavanog općeg akta da se očituje o prijedlogu.

5. Gradonačelnik Grada Čabra u očitovanju ističe da je Grad Čabar, kao i većina jedinica lokalne samouprave, donio opći akt – Odluku o nerazvrstanim cestama sukladno ZoC-u i Zakonu o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18. i 32/20.; u daljnjem tekstu: ZKG). Sukladno Zakonu 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., 98/19. i 144/20.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S), Grad Čabar je dostavio predmetne akte nadležnim tijelima na nadzor zakonitosti te nije zaprimio povratnu informaciju o eventualnim kolizijama s pozitivnim propisima Republike Hrvatske. Navodi da i ostale jedinice lokalne samouprave na isti način uređuju prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta te čudi ovakva situacija nakon više godina primjene odluka o nerazvrstanim cestama, ZoC-a i ZKG-a. U očitovanju se nadalje navodi da je člancima 138. i 139. ZoC-a propisano tko i u kojim rokovima donosi provedbene propise te koji provedbeni propisi ostaju na snazi do donošenja novih. Uvidom u javno dostupni popis zakona i propisa Hrvatskih cesta, razvidno je da se primjenjuje Pravilnik o prekomjernoj uporabi javnih cesta („Narodne novine“, 40/00.). Smatra da je zakonodavac u dobroj vjeri uređivao prekomjernu uporabu javnih cesta, pa tako i onih nerazvrstanih. Ne prihvaća podnositeljev navod da ZoC ne ovlašćuje jedinice lokalne samouprave da samostalno propisuju djelatnosti i mjerila za utvrđivanje prekomjerne uporabe, zauzeće, prekop i izvanredni prijevoz na nerazvrstanim cestama. To bi značilo da jedinice lokalne samouprave nemaju ovlast zaštititi komunalnu infrastrukturu u svom vlasništvu koju održavaju svojim prihodima, već da moraju čekati objavu provedbenih propisa. Predlaže odbijanje zahtjeva.

6. Zahtjev je osnovan.

7. Osporavanu Odluku donio je gradonačelnik Grada Čabra na temelju članaka 22., 23., 24., 34. i 40. Odluke o nerazvrstanim cestama Grada Čabra („Službene novine Grada Čabra“, 6/17.) i članka 56. Statuta Grada Čabra.

8. Osporavanom Odlukom utvrđena je naknada za prekomjernu uporabu i opterećenje nerazvrstanih cesta, zauzeće nerazvrstanih cesta, prekop nerazvrstanih cesta te izvanredni prijevoz na nerazvrstanoj cesti.

9. Članak 2. osporavane Odluke propisuje:

Članak 2.

Ako je nerazvrstana cesta izložena povećanom prometnom opterećenju iz članka 1. ove Odluke pravne ili fizičke osobe u vezi s čijim djelatnostima dolazi do njene prekomjerne uporabe (u daljnjem tekstu: korisnici), dužne su podnijeti zahtjev Gradu Čabru za dobivanje dozvole o suglasnosti za prekomjernu uporabu ceste te platiti naknadu za prekomjernu uporabu ceste (u daljnjem tekstu: naknada).

Isto se odnosi i za namjeru zauzimanja odnosno prekopa javne površine.

Djelatnosti iz stavka 1. ovog članka su :

- eksploatacija mineralnih sirovina,*
- korištenje šuma, šumskog zemljišta i šumskih proizvoda,*
- izvođenje građevinskih radova isl.*

Pravne i fizičke osobe u obavljanju čije djelatnosti dolazi do prekomjerne uporabe nerazvrstane ceste, dužni su platiti naknadu za prekomjernu uporabu.

10. Članak 3. Odluke propisuje:

Članak 3.

Rješenje o prekomjernoj uporabi nerazvrstane ceste po predanom zahtjevu donosi Jedinštveni upravni odjel Grada Čabra.

11. Odredbe članaka 22., 23., 24., 34. i 40. Odluke o nerazvrstanim cestama Grada Čabra na temelju kojih je donesena osporavana Odluka propisuju:

„Članak 22.

Zabranjeno je poduzimati bilo kakve radove ili radnje na nerazvrstanoj cesti bez suglasnosti Grada Čabra, ako bi ti radovi ili radnje mogli oštetiti nerazvrstanu cestu te ugroziti ili ometati promet na njoj.

Pravna ili fizička osoba dužna je pisanim zahtjevom zatražiti prethodnu suglasnost Grada za:

1. prekomjernu uporabu i opterećenje nerazvrstane ceste
2. zauzimanje nerazvrstane ceste radi uređenja gradilišta, izvođenja građevinskih i drugih radova, odlaganja materijala radi gradnje i slično,
3. prekopavanje nerazvrstane ceste radi popravka, prelaganja ili ugradnje komunalnih i drugih instalacija i uređaja, te radi priključenja na instalacije i uređaje.“.

„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 Gradonačelnik posebnom Odlukom.

Rješenje o prekomjernoj uporabi nerazvrstane ceste donosi Jedinostveni upravni odjel Grada Čabra.

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.“

„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 gradonačelnik svojom Odlukom.“

„Članak 34.

Troškove izvanrednog prijevoza na nerazvrstanoj cesti koji se odnose na troškove postupka izdavanja dozvole za izvanredan prijevoz, troškove poduzimanja posebnih mjera, koje se moraju provesti radi sigurnosti izvanrednog prijevoza (podupiranje i ojačanje mostova i drugih objekata, pratnja i drugo) i naknadu za izvanredni prijevoz plaća prijevoznik.

Visinu i način plaćanja troškova iz prethodnog stavka utvrđuje gradonačelnik.“

12. Člankom 109. stavkom 2. ZoC-a propisano je da jedinica lokalne samouprave uređuje zaštitu nerazvrstanih cesta uz odgovarajuću primjenu sljedećih odredaba ZoC-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. Člankom 109. stavkom 3. ZoC-a propisano je da se na nerazvrstane ceste odgovarajuće primjenjuju odredbe članka 46. (izvanredni prijevoz), 47. (troškovi izvanrednog prijevoza) i 48. (kontrola vozila koje obavlja prijevoz) ZoC-a.

13. Članak 49. ZoC-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.“

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

15. Članak 35. točka 2. ZoLP(R)S-a 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.

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

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

18. Prema članku 48. stavku 1. točkama 1., 2. i 7. ZoLP(R)S-a, 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.

19. Slijedom iznesenoga, ovaj Sud smatra da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nije ovlašteno svojim općim aktom ovlastiti izvršno tijelo (u konkretnom slučaju gradonačelnika) na uređenje pitanja iz svoga samoupravnog djelokruga, jer za to nema uporišta u zakonu.

20. Polazeći od navedenog, valja zaključiti da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave (Gradsko vijeće Grada Čabra), bez zakonskog uporišta prenijelo

svoju ovlast propisivanja naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta na izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave propisujući da visinu naknade utvrđuje gradonačelnik posebnom odlukom. Stoga Sud zaključuje da je osporavanu Odluku donijelo nenadležno tijelo (gradonačelnik) slijedom čega je ocjenjuje nezakonom.

21. Stoga je na temelju članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.) odlučeno kao u izreci.

U Zagrebu 26. rujna 2022.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan