



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

Poslovni broj: Usoz-59/21-8

## 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 Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić-Babić, Blanše Turić i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u povodu zahtjeva Hrvatske šume d.o.o., Z., kojeg zastupaju predsjednik uprave K. J. i član uprave A. S., na sjednici vijeća održanoj dana 28. studenoga 2022.

### presudio je

Ukida se Odluka o visini naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta ("Službene novine Općine Pisarovina", 14/20) i Odluka o izmjeni i dopuni Odluke o visini naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta ("Službene novine Općine Pisarovina", 5/21.).

### Obrazloženje

1. Hrvatske šume d.o.o., Z. podnijele su zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o visini naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta i Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o visini naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta. Temeljna odluka objavljena je u "Službenim novinama Općine Pisarovina", 14/20. a njena izmjena u "Službenim novinama Općine Pisarovina" 5/21.
2. Navodi da je na temelju osporavanih Odluka doneseno rješenje, klasa: UP/I 321-02/21-20/1, urbroj: 238-02-21-2 od 19. travnja 2021. koje je podnositelju dostavljeno 22. travnja 2021. Navedenim rješenjem određeno je da podnositelj mora Općini P. platiti naknadu za prekomjernu uporabu nerazvrstane ceste P. s. – K. D. K. u ukupnom iznosu od 16.500,00 kn zbog otpreme drvnih trupaca i sortimenata tijekom 2021. godine u ukupnoj količini od 11.000 m<sup>3</sup>. Rješenje je dostavljeno podnositelju 22. travnja 2021. a podnositelj je podnio zahtjev 21. svibnja 2021., dakle u zakonskom roku od 30 dana.
3. Obrazlažući zahtjev podnositelj u bitnom ističe da osporena odluka i njezina izmjena nije u suglasnosti sa Zakonom o cestama ("Narodne novine", 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 94/14. i 110/19., 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 jedinica lokalne samouprave

ovlaštena 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 ovlasti jedinicama lokalne samouprave da samostalno propisuju djelatnosti i mjere za utvrđenje prekomjerne uporabe nerazvrstanih cesta. 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 načelnika kao izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave za donošenje odluke o visini naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstane ceste. Ono ne proizlazi iz zakonskih odredbi, niti iz članka 40. Statuta Općine Pisarovina ("Službene novine Općine Pisarovina" 3/18. i 3/20.). Sukladno navedenom predlaže da Visoki upravni sud Republike Hrvatske na temelju odredbe 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., dalje: ZUS) ukine Odluku o visini naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta i Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o visini naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta.

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

5. Općinski načelnik Općine Pisarovina očitovao se o zahtjevu. U svom očitovanju načelnik je istakao da je Općina Pisarovina sukladno članku 109. Zakona o cestama ("Narodne novine" 84/11., 24/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/19. i 144/21.) uredila vrste, opseg i rokove izvođenja radova redovitog i izvanrednog održavanja nerazvrstanih cesta te kontrolu i nadzor nad izvođenjem tih radova te propisala prekršajne odredbe. Ističe da ministar nije donio Pravilnik pa je stoga Općina Pisarovina donijela osporenu odluku te izmjenju i dopunu osporene odluke. Što se tiče statutarnog ovlaštenja načelnika Općine Pisarovina na donošenje odluke ističe kako je ista donijeta u skladu s Odlukom o nerazvrstanim cestama na području Općine Pisarovina koju je donijelo Općinsko vijeće Općine Pisarovina dana 18. srpnja 2013. godine. Stoga općinski načelnik donošenjem Odluke o visini naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta izvršava i osigurava izvršenje općih akata i drugih odluka Općinskog vijeća čime vrši svoju obvezu propisanu člankom 40. Statuta Općine Pisarovina. Predlaže da se zahtjev odbije.

6. Zahtjev je osnovan.

7. Osporavanu Odluku donio je načelnik Općine Pisarovina na temelju članka 24. stavka 3. Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Pisarovina ("Službene novine Općine Pisarovina", 2/13.) i članka 40. Statuta Općine Pisarovina ("Službene novine Općine Pisarovina" 3/18. i 3/20.), a Odluku o izmjeni i dopuni navedene Odluke donio je na temelju istih propisa. Osporavanim odlukama utvrđena je visina naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta. Odredba članka 24. stavka 3. Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Pisarovina ("Službene novine Općine Pisarovina", 2/13.), na temelju koje odluke je sporna Odluka i Odluka o izmjeni i dopuni Odluke donesena propisuje:

Visinu naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta uređuje načelnik primjenom kriterija za prekomjernu uporabu javnih cesta. Člankom 40. Statuta Općine Pisarovina ("Službene novine Općine Pisarovina", 3/18. i 3/20. – dalje: Statut) propisane su ovlasti općinskog načelnika. Navedena odredba članka 40.

Statut glasi: Općinski načelnik u okviru svog djelokruga: 1) priprema prijedloge općih akata koje donosi Općinsko vijeće te daje mišljenje o prijedlozima koje podnesu drugi ovlašteni predlagatelji, 2) izvršava i osigurava izvršavanje općih akata i drugih odluka Općinskog vijeća, 3) utvrđuje prijedlog godišnjeg proračuna općine i izvještaj o izvršenju proračuna, kao i prijedlog Odluke o privremenom financiranju, 4) upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu Općine Pisarovina, kao i njezinim prihodima i rashodima u skladu sa zakonom i ovim Statutom, 5) odlučuje o stjecanju i otuđivanju nekretnina i pokretnina Općine Pisarovina i drugom raspolaganju imovinom u skladu sa zakonom, statutom i posebnim propisom. 6) Imenuje i razrješava predstavnike Općine Pisarovina u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba iz članka 17. stavka 1. alineje 15., osim ako zakonom nije drugačije određeno, usmjerava djelovanje jedinstvenog upravnog odjela općine i nadzire njegov rad, 8) imenuje i razrješava pročelnike jedinstvenog upravnog odjela odabranog na temelju javnog natječaja, 9) predlaže osnivanje mjesnih odbora, 10) obavlja i druge poslove uređene zakonom, ovim statutom, drugim aktima vijeća i po ovlaštenju vijeća.

8. Člankom 109. stavkom 2. ZOC-a propisano je da jedinica lokalne samouprave uređuje zaštitu nerazvrstanih cesta uz odgovarajuću primjenu sljedećih odredaba ZOC-a, članak 45. stavak 1., 2., 4 i 5. (ograničenja radi zaštite javnih cesta, članak 49. (prekomjerna uporaba), članak 51. (priključak i prilaz), članak 54. (autobusna stajališta), članak 57. (obavljanje radova na javnoj cesti), članak 58. (objekti, uređaji i instalacije uz javnu cestu), članak 60. (zatvaranje javne ceste), članak 61. (prometni znakovi, signalizacija i oprema turistička i ostala signalizacija) i članak 62. (obveze pravne osobe koja upravlja javnim cestama 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 koja obavlja prijevoz) ZOC-a.

9. Člankom 49. ZOC-a propisano je (stavak 1.) pravna ili fizička osoba u obavljanju čije gospodarske djelatnosti (eksploatacija mineralnih sirovina, korištenje šuma, šumskog zemljišta i šumskih proizvoda, industrijskih proizvoda, izvođenje građevinskih radova i slično) dolazi do prekomjerne uporabe javnih cesta teških i srednje teškim vozilima dužne su platiti naknadu za prekomjernu uporabu javnih cesta. Stavkom 2. navedenog članka propisano je da se pod srednje teškim i teškim teretnim vozilima iz stavka 1. ovog članka smatraju vozila ukupne mase veće od 7,5 tona. Stavkom 3. propisano je da ministar propisuje djelatnosti iz stavka 1. ovog članka i mjerila za utvrđivanje prekomjerne uporabe javnih cesta a stavkom 4. da rješenje o prekomjernoj uporabi javnih cesta izdaje pravna osoba koja upravlja javnom cestom odnosno koncesionar.

10. 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 ulaz i određivanje naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta. Nije navedeno, 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 Zakon 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., 137/15., 123/17., 98/19., 144/20., dalje: ZOLPRS).

11. Člankom 35. točkom 2. ZOLPRS-a propisano je 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.

12. Članak 73. stavak 1. ZOLPRS-a propisuje da predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte u skladu sa svojim statutom.

13. Člankom 42. stavkom 3. ZOLPRS-a propisano je da općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan obavlja poslove uređene statutom općine, grada odnosno županije u skladu sa zakonom.

14. Prema članku 48. stavku 1. točkom 1., 2. i 7. ZOLPRS-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.

15. Slijedom iznesenog 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 svog samoupravnog djelokruga jer za to nema uporište u zakonu.

16. S obzirom na navedeno valja zaključiti da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave bez zakonskog uporišta prenijelo svoju ovlast za propisivanje naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta na izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave, propisujući da će visinu naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta utvrditi načelnik, primjenom kriterija za prekomjernu uporabu javnih cesta. Stoga je prema ocjeni ovoga Suda osporenu Odluku te izmjenu i dopunu osporene Odluke donijelo nenadležno tijelo, načelnik, slijedom čega je ocijenjena nezakonitom.

17. Trebalo je stoga temeljem članka 86. stavka 3. ZUS-a odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 28. studenoga 2022.

Predsjednica vijeća  
Ljiljana Karlovčan-Đurović