



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

Poslovni broj: Usoz-144/22-6

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 Blanše Turić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić Babić i Ljiljane Karlovčan-Đurović, članica vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u povodu zahtjeva H. C. k., G. d. C. k. S. B., S. B., zastupan po M. M. iz S. B., a oboje zastupani po opunomoćeniku K. P., odvjetniku u S. B., na sjednici vijeća održanoj 30. siječnja 2023.

presudio je

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

1. Podnositelj je podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 9. Odluke o utvrđivanju mjerila i naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta na području Grada Slavenskog Broda ("Službeni glasnik Grada Slavenskog Broda" broj 18/21.-dalje Odluka). U bitnome ističe da je 10. listopada 2022., primio rješenje Upravnog odjela za komunalni sustav i komunalno redarstvo, klasa: UP/I-340-01/22-01/79, urbroj: 2178/01-09-22-2 od 6. listopada 2020. kojim mu je utvrđena naknada za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta na području Grada S. B. radi rekonstrukcije građevine javne i društvene namjene na kč. br. 3608 k.o. S. B. u iznosu od 17.000,00 kn.

2. Pozivajući se na odredbe članka 109. stavka 1. i stavka 2. Zakona o cestama, navodi da je nesporno da su Zakonom jedinice lokalne samouprave ovlaštene urediti zaštitu nerazvrstanih cesta na svom području, ali uz odgovarajuću primjenu odredaba Zakona kojima su propisane mjere za zaštitu javnih cesta i prometa. Smatra da je Grad Slavonski Brijuni 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 koje je odredio ministar. Smatra da Zakon ne daje ovlast jedinicama lokalne

samouprave da samostalno propisuju djelatnost i mjerila za utvrđivanje prekomjerne uporabe nerazvrstanih cesta. Ističe da se osporenom odredbom članka 9. Odluke, naknada kod obavljanja djelatnosti izgradnje građevina obračunava i plaća jednokratno na temelju podatak iz glavnog projekta građevine i utvrđenih posebnih uvjeta, a po predanoj prijavi gradilišta, na način da se za građevine veće od 701 m² naknada obračunava na način da se na naknadu od 5.000,00 kn za svaki slijedećih 100 m², obračunava dodatnih 2.000,00 kn, a na temelju čega se došlo do ukupnog iznosa naknade od 17.000,00 kn. Ističe da ostaje nejasno na koji je način donositelj odredio navedena mjerila budući da ne postoji zakonska odredba prema kojoj bi mu to bilo omogućeno. Ponavlja da iako Zakon 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. Zakona nije odredio. U odnosu na svoje navode poziva se na odluku poslovni broj: Usoz-92/21-8 od 26. rujna 2022. Iz navedenih razloga predlaže da se ukine osporena odredba članka 9. Odluke.

3. Sud je pozvao donositelja osporenog općeg akta da se očituje o zahtjevu.

4. Predsjednik Gradskog vijeća Grada Slavenskog Broda dostavio je podnesak u kojem navodi da je osporena odluka na snazi te da u prilog dostavlja očitovanja Upravnog odjela za komunalni sustav i komunalno redarstvo od 9. studenog 2022. i Upravnog odjela za lokalnu samoupravu od 17. studenoga 2021. koja se smatraju sastavim dijelom podneska.

5. U očitovanju Upravnog odjela za komunalni sustav i komunalno redarstvo u bitnome se ističe kako je predmetna Odluka na snazi, iako je donesen Ispravak Odluke o utvrđivanju mjerila i naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta („Službeni glasnik Grada Slavenskog Broda" broj 9/22.) i Odluka o izmjeni Odluke o utvrđivanju mjerila i naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta („Službenom glasnik Grada Slavenskog Broda" broj 12/22.) kojom je izmijenjen članak 9. osporene Odluke. Nadalje se navodi da je odredbama članka 109. Zakona o cestama propisano da jedinica lokalne samouprave uređuje zaštitu nerazvrstanih cesta uz odgovarajuću primjenu odredbi članka 45. stavka 1., 2., 4. i 5., članka 49., 51., 54., 57., 58., 60., 61., i 62. Zakona. Člankom 3. Odluke propisano je da se pod obavljanjem gospodarske djelatnosti uslijed koje dolazi do prekomjerne uporabe cesta djelatnostima smatraju sljedeće situacije: - eksploatacija energetskih mineralnih sirovina,- korištenje šuma, šumskog zemljišta i šumskih proizvoda,- industrijska proizvodnja, - izvođenje građevinskih radova, - preusmjeravanje prometa zbog zatvaranja javne ceste na duže od 5 dana, na nerazvrstane ceste. Iz navedene odredbe članka 3. Odluke proizlazi da su gospodarske djelatnosti utemeljene na odredbama članka 49. Zakona. Smatra da se iz članka 109. stavka 2. u vezi članka 49. Zakona, može zaključiti da je zakonodavac ovlastio jedinice lokalne samouprave da uređuju zaštitu nerazvrstanih cesta na svom području, u koju zaštitu, među ostalim, ulazi i određivanje mjerila i naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta, a što je utvrđeno i u presudi, poslovni broj: Usoz-92/21-8 od 26. rujna 2022.

6. U očitovanju Upravnog odjela za lokalnu samoupravu u bitnome se navodi da nije pravno relevantno što ministar mora, prometa i infrastrukture nije donio pravilnik iz članka 49. stavka 3. Zakona kojim propisuje djelatnosti i mjerila za utvrđivanje prekomjerne uporabe javne ceste iz razloga jer pravilnik iz članka 49. stavka 3. Zakona, kada bude donesen, uređivati će djelatnosti i mjerila za utvrđivanje prekomjerne uporabe javnih cesta, a ne nerazvrstanih cesta. Odredba članka 109.

stavka 2. u vezi članka 49. Zakona znači da jedinica lokalne samouprave ima ovlast svojim općim aktom urediti djelatnosti i mjerila za utvrđivanje prekomjerne uporabe nerazvrstanih cesta, što isključuje primjenu pravilnika iz članka 49. stavka 3. Zakona. Ujedno se navodi da se odredba članka 109. stavka 2. u vezi članka 49. Zakona ne može tumačiti na način da proširuje primjenu pravilnika iz članka 49. stavka 3. i na nerazvrstane ceste jer to iz zakona ne proizlazi, a niti je sukladno općim pravnim načelima jer bi se u protivnom znatno suzila regulatorna ovlast jedinice lokalne samouprave na cjelovito uređivanje pitanja prekomjerne uporabe nerazvrstanih cesta jer su upravo djelatnosti i mjerila jedna od najbitniji pitanja u vezi primjene tog instituta. Dakle, djelatnosti i mjerila za utvrđivanje prekomjerne uporabe javnih cesta bit će propisane pravilnikom iz članka 49. stavka 3., a djelatnosti i mjerila za utvrđivanje prekomjerne uporabe nerazvrstanih cesta propisuju jedinice lokalne samouprave svojim općim aktom. Ukoliko bi za donošenje općeg akta iz članka 109. stavka 2. u vezi članka 49. bilo potrebno čekati donošenje pravilnika ministra, time jedinice lokalne samouprave ne bi mogle urediti pitanje naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta, čime bi bile onemogućene naplaćivati tu naknadu koja je prihod njihova proračuna, a to bi ujedno predstavljalo povredu ustavnog i zakonskog prava na lokalnu samoupravu te prava na vlastite prihode, što nije pravično niti logično. Ujedno se navodi da su i ostale jedinice lokalne samouprave regulirale naknadu za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta te utvrdile djelatnosti i mjerila za utvrđivanje prekomjerne uporabe nerazvrstanih cesta. Uz navedeno se napominje da je osporena Odluka, sukladno odredbi članka 79. stavka 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi po njezinom donošenju dostavljena Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine radi nadzora zakonitosti te na istu nije bilo primjedbi. Iz navedenih razloga predlaže se zahtjev odbiti.

7. Zahtjev nije osnovan.

8. Osporenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Slavonskog Broda na temelju članka 49. i članka 109. Zakona o cestama („Narodne novine, broj 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., i 110/19.), članka 27. i 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ 33/01., 60/01. – vjerodostojno tumačenje, 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19. i 144/20.) i članka 35. i 36. Statuta Grada Slavonskog Broda ("Službeni vjesnik Brodsko-posavske županije" broj 69/09., 13/10. i "Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda" broj 4/12., 5/12., 6/13., 5/14., 4/18. i 21/21.) dana 14. prosinca 2021.

9. Osporena odredba članka 9. Odluke glasi:

Naknada kod obavljanja djelatnosti izgradnje građevina obračunava se i plaća jednokratno na temelju podataka iz glavnog projekta građevine i utvrđenih posebnih uvjeta, a po predanoj prijavi gradilišta:

- za građevine do 150 m² 500,00 kn
- od 151 m² do 300 m² 1.000,00 kn
- od 301 m² do 450 m² 2.000,00 kn
- od 451 m² do 600 m² 3.500,00 kn
- od 601 m² do 700 m² 5.000,00 kn

Za građevine koje su veće od 701 m² naknada se obračunava na način da se na naknadu od 5.000,00 kn za svaki sljedećih 100 m², obračunava dodatnih 2.000,00 kn.

10. Nakon donošenja osporene Odluke donesen je dana 14. prosinca 2021., i Ispravak Odluke o utvrđivanju mjerila i naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta na području Grada Slavenskog Broda ("Službeni glasnik Grada Slavonski Brod" broj 9/22.). Iz navedenog ispravka proizlazi da se ispravlja dio stavka 1. u članku 9. Odluke te ispravljeni dio glasi: „Naknada kod obavljanja djelatnosti izgradnje građevina obračunava se i plaća jednokratno na temelju podataka iz glavnog projekta građevine i utvrđenih posebnih uvjeta, a po predanoj prijavi gradilišta, a obveznik plaćanja iste je investitor utvrđen u Građevinskoj dozvoli“.

11. Nadalje proizlazi da je temeljem prethodno navedenih odredbi dana 11. srpnja 2022. donesena i Odluka o izmjeni Odluke o utvrđivanju mjerila i naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta („Službeni glasnik Grada Slavonski Brod" broj 12/22.).

12. Člankom 1. propisano je da se u članku 9. stavak 1. Odluke o utvrđivanju mjerila i naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta na području Grada Slavenskog Broda ("Službeni glasnik Grada Slavonski Brod" 18/21. i 9/22.) iza riječi "uvjeta", iza zareza, riječi "a po predanoj prijavi gradilišta" zamjenjuje riječima: "na temelju građevinske dozvole, a u slučaju građenja građevina koje se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole nakon prijave početka građenja ili nakon početka građenja". Člankom 2. propisano je da ostale odredbe ostaju nepromijenjene i ne mijenjaju se. Prema stavku 3. navedena Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave u „Službenom glasniku Grada Slavenskog Broda.“

13. Iz navedenog proizlazi da je od podnošenja zahtjeva osporena odredba članka 9. Odluke dijelom izmijenjena, međutim, kako se navedenom izmjenom i nadalje određuje naknada kod obavljanja djelatnost izgradnje građevina, što je i predmet osporavanja, to je sud ocijenio sadržaj izmijenjene odredbe članka 9. Odluke.

14. Odredbom članka 35. stavka 2. 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., 98/19. i 144/20.- dalje ZoLP(R)S) 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.

15. Člankom 109. stavkom 2. Zakona o cestama („Narodne novine, broj 84/11.,18/13. ,22/13., 54/13.,148/13., 92/14., 110/19., 144/2021., i 114/2022.- dalje ZOC), 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.

16. Odredbom članka 49. stavka 1. ZOC-a propisano je da 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.

17. Ovaj sud je u presudama, poslovni broj: Usoz-92/21-8 od 26. rujna 2022. i Usoz- 59/21-8 od 28. studenoga 2022. već izrazio stajalište da iz odredbe članka 109. stavka 2. u vezi s člankom 49. stavkom 1. ZOC-a, slijedi zaključak da je zakonodavac ovlastio jedinice lokalne samouprave (predstavničko tijelo) da uređuju zaštitu nerazvrstanih cesta u koju zaštitu, među ostalim ulazi i određivanje naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta.

18. Iz odredbi članka 107. i 108. ZOC-a, proizlazi da se upravljanje, građenje i održavanje nerazvrstanih cesta obavlja kao komunalna djelatnost, a koja se financira iz proračuna jedinica lokalne samouprave. Kao što je naprijed navedeno, jedinice lokalne samouprave ovlaštene su svojom odlukom zaštititi prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta i u tu svrhu odrediti odgovarajuću naknadu koja je prihod njihova proračuna. Slijedom odredbi ZOC-a, a posebno Glave VIII kojom se uređuje pravni status nerazvrstanih cesta kao javnog dobra u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, korištenje i održavanje nerazvrstanih cesta, može se zaključiti da su jedinice lokalne samouprave pored određivanja naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta, ovlaštene propisati djelatnosti i mjerila za utvrđivanje prekomjerne uporabe nerazvrstanih cesta na svom području, a kojim cestama i upravljaju.

19. Slijedom navedenog proizlazi da se osporena odredba članka 9. Odluke kojom se određuje i obračunava naknada kod obavljanja gospodarske djelatnosti izgradnje građevina pravnih i fizičkih osoba uz nerazvrstanu cestu, ne može ocijeniti nezakonitom. Nadalje se ističe da su gospodarske djelatnosti pravnih i fizičkih osoba propisane člankom 2. i 3. Oduke, a u čijem obavljanju dolazi do prekomjerne uporabe nerazvrstanih cesta, među kojima je navedena i djelatnost izgradnje građevina (članak 9.) preuzete iz odredbe članka 49. stavka 1. ZOC-a.

20. Nadalje, u odnosu na navode podnositelja ističe se, da iako odredba članka 109. upućuje na odgovarajuću primjenu odredbe članka 49. ZOC-a, prema stavku 3. te odredbe ministar propisuje djelatnosti i mjerila za prekomjernu uporabu javnih cesta, a ne za nerazvrstane ceste pa u takvoj situaciji izostanka donošenja tih pravila ne priječi jedinicu lokalne samouprave da ih odredi svojom odlukom.

21. Iz navedenog proizlazi da osporena odredba članka 9. Odluke nije u nesuglasju s mjerodavnim odredbama ZoLP(R)S- a i ZOC-a.

22. Slijedom svega navedenog proizlazi da se navodi iz zahtjeva ne mogu ocijeniti osnovanim zbog čega je trebalo temeljem članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21.) odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu, 30. siječnja 2023.

Predsjednica vijeća
Blanša Turić, v.r.