



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

Poslovni broj: Usoz-235/2023-15

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 Jelene Rajić, predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović, Gordane Marušić-Babić, Radmile Bolanča Vuković i mr.sc Inge Vezmar Barlek članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu zahtjeva T-BONE STEAK d.o.o. iz Dubrovnika, Mata Vodopića 12/E, OIB 29218727443, kojeg zastupa opunomoćenik Bojan Lujak, odvjetnik u Dubrovniku, na sjednici vijeća održanoj 31. ožujka 2025.

p r e s u d i o j e

Odbija se zahtjev.

Obrazloženje

1. T-BONE STEAK d.o.o podnio je ovome Sudu obavijest o nezakonitosti članka 9. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnom redu ("Službeni glasnik Grada Dubrovnika 11/23. - dalje u tekstu: Odluka) da bi po primitku pojedinačne odluke naveo da podnosi zahtjev u skladu s odredbom članka 83. stavak.1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. - odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS/10).
2. Obrazlažući prijedlog, podnositelj, prije svega, osporava pravnu osnovu na temelju koje je donesen osporavani opći akt, ističući da članak 104. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", broj: 68/18., 110/18. i 32/20.; u daljnjem tekstu: ZKG) koji je naveden kao osnova za donošenje osporavane Odluke, ne daje ovlaštenje predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave na donošenje općeg akta. Pojašnjava pojam "paletari" te navodi da su ručni paletari jedno od osnovnih radnih sredstava pri vršenju opskrbe i usluga nosača, a isti se koriste i u privatne svrhe od strane građana, te se iste ne može zabraniti jednako kao što se ne bi moglo zabraniti poštarima nošenje torbi s remenom ili novinarima kamera. Podnositelj je trgovačko društvo registrirano za ugostiteljske djelatnosti, kao i za ostale osobne uslužne djelatnosti (usluge nosača), te je nakon raskida ugovora o koncesiji, umjesto davanja otkaza svojim radnicima koji su do tada vršili opskrbu, nastavio svojim klijentima pružati usluge nosača ručnim kolicima (tzv. karićima), kao i ručnim paletarima, sve naravno u mnogo manjem obimu u usporedbi s prethodnim razdobljem kada je mogao koristiti elektrovučna vozila. Stoga ga se donošenje ove Odluke izravno

tiče jer se njome ograničavaju njegova prava i slobode. Zabrana korištenja paletara u pješačkim zonama znači da isti više ne mogu biti korišteni ni od građana za svoje osobne potrebe, ni od ugostitelja za potrebe njihovih objekata, a ista pretpostavlja da bi se pretovar s više desetaka dostavnih kamiona (za koje je Grad Dubrovnik izdao odobrenja za ulazak) trebao vršiti ručno, iskrcavanjem „na ruke“ više tona teških paleta, a što je nerazumno, nestručno i dovodi u opasnost radnike koji se tim poslom bave, a izvjesno bi proizvodilo još i veću buku. Spornom Odlukom ne radi se razlika između paletara s gumenim kotačima od onih s plastičnim (silikonskim), ili između ručnih paletara i paletara-vozila, ili između paletara s električnim motorom i paletara pogonjenih motorom s unutarnjim sagorijevanjem (benzin, dizel), već se zabranjuje sve osim nepostojećih paletara s meko pumpanim gumama.

2.1. U vezi svih navedenih okolnosti Grad Dubrovnik prije donošenja Odluke nije proveo nikakvu analizu kojom bi ustanovio tko i što točno proizvodi buku, a što je bitno jer se u naravi, osobito od strane onih koji rade „na crno“, uistinu koriste zastarjeli karići i paletari s plastičnim gumama koje stvaraju buku. Dakle, Odluka u vezi zabrane paletara ne samo da je bez zakonske osnove (članak 16. stavak 1. Ustava u vezi s člankom 104. stavak 1. ZKG-a), već i nerazmjerna, jer svako ograničavanje prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakome pojedinome slučaju (članak 16. stavak 1. Ustava). Odlukom se ne specificiraju „ostala transportna kolica“ pa tako zabrana upotrebe invalidskih i dječjih kolica bez meko pumpanih guma u pješačkim zonama evidentno je nezakonita i diskriminirajuća imajući u vidu da su dob, zdravstveno stanje i invaliditet diskriminatorne osnove sukladno članku 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije.

2.2. Smatra da je spornu Odluku, nužno ukloniti iz pravnog sustava i prije nastanka većih negativnih pravnih posljedica, osobito imajući u vidu da je ista (jednako kao i prethodno opisano demontiranje pretovarne zone) donesena u srcu turističke sezone, kada su potrebe za opskrbom povijesne jezgre najizraženije. Komunalno redarstvo Grada Dubrovnika očekivano će početi sankcionirati Podnositelja i druge korisnike paletara izdavanjem obaveznih prekršajnih naloga, a što će Podnositelju izazvati teško nadoknadivu štetu jer će faktično morati obustaviti pružanje usluga nosača. S obzirom na navedeno, predlaže ukinuti sporni članka 9. Odluke te rješenjem obustaviti izvršenje osporenog općeg akta do donošenja presude.

3. Odgovarajućom primjenom članka 48. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24. - dalje: ZUS/24), Sud je pozvao donositelja Odluke da se očituje o zahtjevu. Očitovanje je dostavio gradonačelnik grada Dubrovnika.

4. U očitovanju navodi da se u cijelosti protivi navodima iz prijedloga za ocjenu zakonitosti općeg akta jer isti nije osnovan, navodi da odredba članka 104. ZKG predstavlja valjani pravni temelj za donošenje Odluke, a da je cilj donositelja bila isključivo zaštita kulturnog dobra, pločnika pješačke zone Povijesne jezgre kao i sprječavanje buke koja nastaje vožnjom paletara. Predlaže odbiti prijedlog.

5. Zahtjev nije osnovan.

6. Oспоравану Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Dubrovnika na sjednici održanoj 12. lipnja 2023. na temelju članka 104. stavka 1. ZKG-a i članka 39. Statuta Grada Dubrovnika ("Službeni glasnik Grada Dubrovnika", broj: 2/21.). Odluka je objavljena u „Službenom glasniku Grada Dubrovnika“, broj: 11/23. od 14. lipnja 2023.

7. Oспоравane odredbe Odluke glase:

"U članku 160. iza stavka 1. dodaje se novi stavak 2. koji glasi:

"Unutar pješačke zone zabranjena je vožnja paletarima, kao i ostalim transportnim kolicima koja nemaju meko pumpane gume."

Dosadašnji stavci 2. i 3. postaju 3. do 4."

8. Za ocjenu osnovanosti zahtjeva neposredno je mjerodavna odredba članka 104. stavka 1. ZKG-a na temelju koje je donesena osporavana Odluka. Polazeći od činjenice da je prema članku 104. stavku 1. ZKG-a predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ovlašteno donijeti odluku o komunalnom redu kojom se, među ostalim, određuju uvjeti za zaštitu i kretanje povijesnom jezgrom grada Dubrovnika, Sud smatra da je donositelj osporavane Odluke, propisujući uvjete za vožnju povijesnom jezgrom Grada Dubrovnika (pješačkom zonom), postupio u skladu sa zakonskom ovlasti koja mu je dana ZKG-om.

9. Nadalje, odredbom članka 2. stavak 1. točka 23. Zakona o sigurnosti prometa na cestama ("Narodne novine", broj: 67/08., 48/10., 74/11., 80/13., 158/13., 89/14., 92/14., 64/15., 108/17., 70/19., 42/20., 85/22., 111/22. i 133/23. - dalje: ZSPC) određeno je da je pješačka zona uređena prometna površina u prvom redu namijenjena za kretanje pješaka, u kojoj nije dozvoljeno kretanje motornih vozila, osim vozila s posebnom dozvolom dok je člankom 2. stavak 1. točka 28. ZSPC propisano da je »vozilo« svako prijevozno sredstvo namijenjeno za kretanje po cesti, osim dječjih prijevoznih sredstava, prijevoznih sredstava na osobni ili motorni pogon za osobe s invaliditetom ili starije osobe, ako se pri tom ne kreću brzinom većom od brzine čovječjeg hoda.

9.1. Odredbom članka 5. stavak 1. točka 13. ZSPC-a određeno je da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u skladu s odredbama tog Zakona, uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za unutarnje poslove, uređuju promet na svom području tako da određuju uvjete prometovanja vozila opskrbe u zonama smirenog prometa i pješačkim zonama.

10. Kako je osporenim Odlukom zabranjena vožnja paletarima kao i ostalim transportnim kolicima koja nemaju meko pumpane gume unutar pješačke zone grada Dubrovnika, a koja transportna kolica ne predstavljaju vozila kako ih definira odredba članka 2. stavak 1. točka 28. ZSPC, to prije donošenja Odluke nije ni bilo potrebno zatražiti suglasnost ministarstva nadležnog za unutarnje poslove.

11. U odnosu na ključni prigovor podnositelja zahtjeva da je osporena Odluka diskriminatorna treba reći da iako jedinica lokalne samouprave ima pravo urediti način kretanja pješačkom zonom Sud je osporenu Odluku razmotrio i u odnosu na prigovore vezane za antidiskriminacijsko pravo.

11.1. Kako se ovakvim normativnim rješenjem zabranjuje vožnja paletarima, potrebno je ocijeniti, može li se navedeno postupanje smatrati diskriminatornim, u odnosu na usporedive kategorije subjekta (druge fizičke i pravne osobe), ili pak nova regulacija ima objektivnog i razumnog opravdanja da se na drukčiji način uredi kretanje unutar pješačke zone. Slijedom navedenog, navode podnositelja potrebno je razmotriti i u odnosu na antidiskriminacijsko pravo.

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

11.3. 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.

11.4. Pojam diskriminacije ne obuhvaća svako različito postupanje prema osobama u istom ili sličnom položaju. Prema praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, diskriminacija je zabranjena člankom 14. stavkom 1. Ustava je nepovoljno 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.

11.5. 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.).

11.6. 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.“

11.7. Zabranu diskriminacije sadrži i članak 14. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori", broj: 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.

11.8. 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.

12. Pored ustavnih i konvencijskih odredaba o zabrani diskriminacije, nacionalnom antidiskriminacijskom zakonodavstvu pripada i Zakon o suzbijanju diskriminacije („Narodne novine", broj: 85/08., 112/12., dalje: ZSD).

12.1. 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, kao i osobe koja je s njom povezana rodbinskim ili drugim vezama.

12.2. 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 primjerice navedena područja primjene.

13. Test diskriminacije zahtijeva odgovor na pitanje postoje li dvije usporedive skupine na koje se odnose različita pravila uspostavljena osporenim Odlukom.

13.1. Iz teksta osporenog članka Odluke proizlazi da se zabrana vožnje paletarima koji nemaju meko pumpane gume odnosi samo na pješačku zonu povijesne jezgre grada Dubrovnika, najužeg centra grada koje je zbog svog kulturnog i povijesnog nasljeđa atraktivno i u turističkom smislu i odnosi se na sve usporedive kategorije poslovnih subjekata koji bi svoju djelatnost obavljali na istom području (prijevoz robe).

13.2. Dakle, u konkretnom slučaju usporediva skupina bi bile pravne osobe koje obavljaju djelatnost na tom području (prijevoz robe) odnosno pravne osobe koje obavljaju prijevoz robe kolicima sa ili bez meko pumpanih guma. Paletari se i dalje mogu koristiti u dostavnim vozilima radi iskrcaja robe, ali prijevoz robe na paletarima bez meko pumpanih guma po pješačkoj zoni Povijesne jezgre više nije dozvoljen.

13.3. Imajući na umu cilj koji se osporavanom Odlukom željelo postići (primarno - očuvanje odnosno zaštita kulturnih dobara), kao i činjenicu da se ograničenje odnosi samo na pješačku zonu povijesne jezgre grada Dubrovnika koja uživa posebnu zaštitu, dok na drugim područjima grada Dubrovnika ne postoje ograničenja, Sud smatra da osporavanim odredbama Odluke, pravnim osobama na koje se odnose ograničenja vezano za vožnju paletarima bez meko pumpanih guma nije nametnut nerazmjern teret jer mogu i nadalje obavljati svoju djelatnost, međutim trebaju prilagoditi sredstva rada ograničenju iz pobijane Odluke.

13.4. Isto tako treba reći da se zabrana propisana osporenim odredbom odnosi na paletare koji nemaju mekano pumpane gume, ali ne na upotrebu invalidskih i dječjih kolica bez meko pumpanih guma kako to pogrešno smatra podnositelj zahtjeva.

14. Primjenjujući iznesena stajališta na činjenice i okolnosti konkretnog slučaja, valja zaključiti da u konkretnom slučaju postupanje predstavničkog tijela predstavlja opravdanu i legitimnu brigu za očuvanje kulturne baštine (pješačke zone povijesne jezgre Grada Dubrovnika koja se od 1979. godine na UNESCO-ovom popisu svjetske baštine, kao i zaštitu od buke), a zaštita financijskih interesa pojedinaca (ovdje podnositelja zahtjeva) ne preteže nad svrhom zaštite kulturnih dobara (zaštita i očuvanje kulturnih dobara u neokrnjenom i izvornom stanju te prenošenje kulturnih dobara budućim naraštajima, stvaranje povoljnih uvjeta za opstanak kulturnih dobara i poduzimanje mjera potrebnih za njihovo redovito održavanje, sprječavanje svake radnje kojom bi se izravno ili neizravno mogla promijeniti svojstva, oblik, značenje i izgled kulturnog dobra i time ugroziti njegova vrijednost, kao i uspostavljanje uvjeta da kulturna dobra prema svojoj namjeni i značenju služe potrebama pojedinca i općem interesu).

15. Slijedom iznesenog, Sud ocjenjuje da je donositelj osporene Odluke, na temelju pravilno utvrđenih činjenica, u okviru svoje nadležnosti i zakonima dobivene ovlasti, osnovano donio osporenu Odluku.

16. Slijedom iznesenog, odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci.

17. Budući da je donesena odluka o meritumu, Sud nije odlučivao o prijedlogu predlagatelja za obustavu izvršenja osporavanog članka Odluke.

U Zagrebu, 31. ožujka 2025.

Predsjednica vijeća
Jelena Rajić, v.r.