



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

Poslovni broj: Usoz-265/2023-9

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 Snježane Horvat - Paliska, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić Zaninović, Blanše Turić i Gordane Marušić - Babić, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, povodom prijedloga AN OIB: [osobni identifikacijski broj], iz [adresa], u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici održanoj 31. ožujka 2025.

p r e s u d i o j e

Ne prihvaća se prijedlog za ocjenu zakonitosti članka 33. stavka 1. alineja 1., članka 34. i članka 35. stavka 1. Odluke o davanju u zakup i na drugo korištenje površina javne namjene („Službeni glasnik Grada Zagreba“ 8/23)

Obrazloženje

1. Predlagatelj predlaže da Sud provede postupak ocjene zakonitosti Odluke o davanju u zakup i na drugo korištenje površina javne namjene („Službeni glasnik Grada Zagreba“ 8/23) (dalje: osporeni akt) i to odredbe članka 33. stavak 1. alineja 1., članka 34. i članka 35. stavka 1. (dalje: osporene odredbe).
2. Predlagatelj, u bitnome, navodi da je suvlasnik stambene zgrade u [adresa], a da je primjenom osporenog općeg akta trgovačkom društvu ŽUTI GREJP d.o.o. iz Zagreba, Petra Preradovića 12, za potrebe ugostiteljskog objekta A., [adresa] rješenjem Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet, KLASA:UP/I-353-022-0016183, URBROJ:251-10-31-1/20-23-5-ZL od 9. ožujka 2023. odobreno postavljanje stolova, stolaca, ograde, montažno-demontažne podloge (podesta) i suncobrana na površinu javne namjene, radi organiziranja otvorene terase na 1 parkirališnom mjestu (veličine 5,10x2,10 m) u svrhu čega je sklopljen i Ugovor o korištenju površina javne namjene između Grada Zagreba i spomenutog trgovačkog društva. Podnositelj zahtjeva smatra da je osporeni opći akt koji dopušta mogućnost davanja u zakup ili korištenje površine javne namjene i to parkirališnog mjesta u suprotnosti i nesuglasnosti sa zakonom i to člankom 100. i 101. Zakona o cestama te drugim općim aktima i to: člankom 1. Odluke o organizaciji i načinu naplate parkiranja Grada Zagreba (Službeni Glasnik Grada Zagreba 22/19); člankom 2. Odluke o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada Zagreba 14/19, 24/19,

22/20, 16/22) i člankom 2. Odluke o nerazvrstanim cestama (Službeni glasnik Grada Zagreba 18/13, 16/14, 25/15, 2/17, 7/18, 22/20, 34/20 i 26/21).

3. Razlog nezakonitosti i protivnosti Zakonu o cestama vidi u tome što je člankom 100. i 101. Zakona o cestama propisano da nogostup i parkiralište čine nerazvrstanu cestu te da se dio nerazvrstane ceste namijenjene pješacima (nogostup i slično) može dati u zakup, ako to ne ometa odvijanje prometa, sigurnost kretanja i održavanje ceste, a parkirališna mjesta nisu namijenjena za pješake. Navodi da je terasa spomenutog ugostiteljskog objekta prisutna na tom dijelu javne površine od 2009., da nije privremena i zapravo omogućuje trajno okupiranje dijela nerazvrstane ceste u svrhu koja u sebi ne sadrži javni interes. Osporene odredbe osporenog općeg akta, odnosno odredba članka 33. stavka 1. alineje 1. te odredba članka 34. i članka 35. stavak 1. ne sadrže nikakve kriterije pa su time suprotne i ranije označenim odredbama drugih općih akata Grada Zagreba o komunalnom redu, naplati parkiranja te nerazvrstanim cestama prema kojima je parkirališna površina namijenjena parkiranju vozila te kao javna površina namijenjena svima i pod jednakim uvjetima, a dio nerazvrstane ceste namijenjen pješacima može se dati u zakup za postavljanje privremenih objekata. Poziva se na raniju odluku ovoga Suda i to presudu poslovni broj Usoz-164/2012-6 od 29. kolovoza 2014. u kojoj presudi se Sud poziva na stajališta izražena u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-II-3357/2008 od 29. rujna 2010. da jedinici lokalne samouprave nije dopušteno općim aktom generalno (paušalno) zabraniti parkiranje i zaustavljanje na površinama na kojima je to inače zakonom dopušteno, jer to predstavlja prekoračenje ovlasti i razlog je nezakonitosti. Podnositelj zahtjeva smatra da se stajališta izražena u tom predmetu mogu primijeniti i na konkretan slučaj budući da se i ovdje radi o aktu lokalne samouprave kao i da osporenim odredbama nedostaje legitimni cilj, cilj u javnom interesu i konkretiziranost odredbi s obzirom na krug osoba ili djelatnosti te se jednim zabranjuje pravo korištenja javne površine koje drugi građani imaju temeljem ostalih propisa. Ističe da parkirna mjesta služe za parkiranje vozila i ta je svrha i namjena od javnog interesa, a svaka iznimka od ovog osnovnog pravila treba odgovarati kriterijima nužnosti (obnova poslije potresa, taxi stajališta, stajališta za hitnu službu, punionice za električne automobile i slično) uvijek u javnom interesu. Nastavno, osporene odredbe omogućuju sklapanje Ugovora o korištenju javne površine, kojim nazivom se izbjegava suština pravnog posla – zakup javne površine, bez ikakvih kriterija i mimo javnog natječaja. Smatra da se ovakvim postupanjem omogućuje privatizacija javnog interesa, pri čemu se na ime naknade za korištenje dodijeljene površine/lokacije upriliči manje financijskih sredstava nego što bi se upriličilo naplatom parkiranja na konkretnom parkirnom mjestu. Konačno, predlaže da Sud ukine kao nezakonite odredbe osporenog akta i to članak 33. stavak 1. alineja 1. u dijelu „...postavljanje otvorenih terasa“, cijeli članak 34. te članak 35. stavak 1. u dijelu „...dodijeliti na korištenje površinu javne namjene što se nalazi neposredno ispred poslovnog prostora...“

4. Odbor za Statut, Poslovnik i propise Skupštine Grada Zagreba, u svom očitovanju, u bitnome, navodi da predlagatelj nije bio stranka u postupku u kojem je doneseno rješenje Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet, KLASA:UP/I-353-022-0016183, URBROJ:251-10-31-1/20-23-5-ZL od 9. ožujka 2023. niti se odlučivalo o njegovom pravu ili pravnom interesu. Osporava da bi osobno pravo predlagatelja bilo parkirati osobno motorno vozilo na određeno parkirališno mjesto na javnom parkiralištu s obzirom na to da je ono jednako dostupno svima pod jednakim uvjetima te predlagatelj

nema neka veća prava od bilo kojeg drugog vlasnika motornog vozila koji plati parkirnu kartu. Ističe da je Naredbom o izmjenama i dopunama Naredbe o uvjetima prometovanja vozila u središnjem dijelu Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 30/23) ulica Petra Preradovića gdje se nalazi otvorena terasa kojom se koristi ugostiteljski objekt A uvrštena u pješačku zonu i koja je kao takva isključivo namijenjena pješacima te je u istoj onemogućeno parkiranje vozila čime je prijedlog postao bespredmetan. Predlaže prijedlog odbaciti jer ne postoji nikakav pravni interes predlagatelja za odlučivanje o prijedlogu.

5. Nadalje, ukoliko Sud ne odbaci prijedlog za ocjenu zakonitosti predlaže da ga odbije. Smatra da su osporene odredbe u potpunosti zakonite i u suglasju sa svim mjerodavnim propisima. Pojašnjava da se osporenim odredbama općenito propisuje da se bilo koja površina javne namjene može koristiti, između ostalog, i za postavljanje otvorene terase, kao i rokovi i postupak dodjele površine javne namjene u određenim situacijama, a njihovim ukidanjem u potpunosti bi se onemogućilo Gradu Zagrebu da raspolaže površinom javne namjene na svom području ako stranka zatraži postavljanje otvorene terase te praktično više ne bi postojale otvorene terase u Gradu Zagrebu, što bi bilo u suprotnosti sa ustavnim i zakonskim ovlastima koje ima jedinica lokalne samouprave. Ističe da je osporena odluka donesena temeljem članka 104. stavaka 1., 3. i 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ 68/18, 110/18 i 32/20 dalje ZKG). Poziva se na članak 35. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine“ 91/96, 68/08, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 78/06, 141/06, 146/08, 39/09, 153/09, 143/12, 152/14 81/15 i 94/17) te ističe da Republika Hrvatska i druge pravne osobe javnoga prava koji su nositelji prava vlasništva imaju kao vlasnici u pravnim odnosima jednak položaj kao i privatni vlasnici. Ukazuje i na pravno stajalište izraženo u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III/392/1998 od 15. srpnja 1998. Zaključno, navodi da Grad Zagreb upravlja površinom javne namjene na svom području te ima pravo odrediti u koju svrhu će se ista koristiti i pod kojim uvjetima.

6. Sud prijedlog za ocjenu zakonitosti nije odbacio, iako donositelj akta osnovano navodi da osporenim općim aktom nisu povrijeđena predlagateljeva prava ili pravni interes, (s obzirom na to da se radi o raspolaganju površinama javne namjene), nego je prijedlog razmotrio u smislu odredbe članka 158. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 36/24 dalje ZUS), po službenoj dužnosti.

7. Osporeni akt donesen je na sjednici Gradske Skupštine Grada Zagreba 23. veljače 2023. i objavljen je u Službenom glasniku Grada Zagreba 8/23, pozivom na članak 104. stavak 1., 3., i 5. ZKG-a te članak 41. točku 2. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 23/16, 2/18, 23/18, 3/20, 3/21, 11/21, 16/22).

8. Osporene odredbe osporenog akta glase:

„Članak 33.

Gradonačelnik može neposredno dodijeliti na korištenje reklamno-izložbeni ormarić u vlasništvu Grada Zagreba te lokaciju - mjesto na površini javne namjene na drugo korištenje za:

- postavljanje otvorenih terasa, lunaparkova, vozila, pozornica, naprava za promotivne akcije, panoramskih dalekozora, bankomata, privremenih građevina, štandova, klupa i drugih pokretnih naprava;

.....

Otvorene terase

Članak 34.

Zahtjev za postavljanje otvorene terase za sljedeću kalendarsku godinu podnosi se do 31. kolovoza tekuće godine.

Ako se zahtjev za postavljanje otvorene terase podnosi za razdoblje kraće od godinu dana, zahtjev se podnosi najkasnije 60 dana prije roka navedenog u zahtjevu za korištenje površine javne namjene za postavljanje otvorene terase.

Ako se zahtjev za postavljanje otvorene terase podnosi pod istim prostornim uvjetima i za istog podnositelja utvrđenog rješenjem gradskog upravnog tijela nadležnog za komunalne poslove za prethodnu kalendarsku godinu, novo rješenje donosi se neposrednim rješavanjem na razdoblje od godinu dana, uz mogućnost produženja.

Članak 35.

Gradonačelnik će na prijedlog Povjerenstva, korisniku otvorene terase dodijeliti na korištenje površinu javne namjene što se nalazi neposredno ispred poslovnog prostora druge fizičke ili pravne osobe, pod uvjetom da ta osoba dade pisanu izjavu da se ne protivi postavljanju otvorene terase ispred svoga poslovnog prostora.

.....“

9. Prijedlog nije osnovan.

10. Opće akte kojima se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga temeljem članka 35. stavka 1. točka 2. ZoLP(R)S-a ovlašteno je donositi predstavničko tijelo jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, u skladu sa svojim Statutom (članak 73. stavak 1. ZoLP(R)S).

11. Osporeni akt predstavničko tijelo donijelo je pozivom na članak 104. stavak 1., 3., i 5. ZKG-a te članak 41. točku 2. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 23/16, 2/18, 23/18, 3/20, 3/21, 11/21, 16/22).

12. Članak 104. u stavcima 1., 3. i 5. ZKG ovlašćuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave da donese odluku o komunalnom redu kojom se propisuje, između ostalog: način uređenja i korištenja površina javne namjene i zemljišta u vlasništvu jedinice lokalne samouprave za gospodarske i druge svrhe, uključujući i njihovo davanje na privremeno korištenje, te uvjete korištenja javnih parkirališta, javnih garaža, nerazvrstanih cesta i drugih površina javne namjene za parkiranje vozila; mjere za provođenje te odluke kao što je određivanje uvjeta i načina davanja u zakup površina javne namjene, a sadržaj te odluke o komunalnom redu može se propisati i s više odluka. Članak 41. točka 2. Statuta Grada Zagreba određuje da Gradska Skupština Grada Zagreba donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba. Imajući na umu netom izneseno, ovaj Sud zaključuje da je osporeni akt donesen temeljem valjane pravne osnove.

13. Sud nalazi da prigovor predlagatelja da su osporene odredbe u suprotnosti sa odredbom članka 100. i 101. Zakona o cestama („Narodne novine“ 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22, 114/22, 133/23, dalje ZoC), koje definiraju što sve čini nerazvrstanu cestu (između ostalog i parkirališta) te da je nerazvrstana cesta javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi (stavak 1.), kao i da se dio nerazvrstane ceste

namijenjen pješacima (nogostup i slično) može dati u zakup sukladno posebnim propisima, ako se time ne ometa odvijanje prometa, sigurnost kretanja pješaka i održavanje nerazvrstane ceste (stavak 3.) nije osnovan. Naime, s obzirom na to da se osporene odredbe ne odnose na način korištenja isključivo nerazvrstane ceste (uključivo i njezinih dijelova definiranih netom citiranim odredbama ZoC-a) nego se na općeniti način razrađuje postupak davanja površina javne namjene (što obuhvaća i druge površine javne namjene čije je korištenje namijenjeno svima i pod jednakim uvjetima, primjerice, parkovi, biciklističke, pješačke staze i prolazi, trgovi, igrališta itd., a ne samo nerazvrstane ceste,) na privremeno korištenje, osporene odredbe u dijelu koje predlagatelj smatra nezakonitima nisu u korelaciji isključivo sa odredbom članka 100. i 101. stavak 3. ZoC-a stoga se ne može govoriti o nesuglasju s tim zakonskim odredbama što bi dovelo i do nezakonitosti osporenih odredbi. Pri tome, primjena osporenih odredbi u rješavanju pojedinačnih zahtjeva te odobrenja za korištenje pojedinih površina javne namjene (konkretno parkirališnog mjesta) podložna je kontroli zakonitosti kroz subjektivni upravni spor.

14. Prigovor predlagatelja da su osporene odredbe suprotne odredbama drugih općih akata o komunalnom redu također nije relevantan s obzirom na to da Sud u sporu ocjene zakonitosti općih akata ocjenjuje je li opći akt suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela (članak 162. stavak 3. ZUS-a), a ne i njegovu suglasnost sa drugim općim aktima (propisima istog ranga).

15. Osporenim odredbama ne zabranjuje se parkiranje niti se odnose na bilo koju vrstu zabrane, njima ne dolazi do ograničavanja jednog na štetu drugog prava (primjerice prava na parkiranje i odobrenje rezerviranih parkirnih mjesta) koja moraju biti dostupna svakome pod jednakim uvjetima već se njima izvršava samoupravno pravo jedinice lokalne samouprave da uredi način korištenja površina javne namjene u njezinom vlasništvu pa utoliko, pravna stajališta iz presude ovoga Suda poslovni broj Usoz-164/2012-6 od 29. kolovoza 2014. te odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-II-3357/2008 od 29. rujna 2010. na koje se poziva predlagatelj nisu primjenjiva u konkretnom predmetu.

16. Sud nije našao da su osporene odredbe općeg akta nesuglasne sa zakonom iz razloga koje navodi podnositelj prijedloga, osporene odredbe općeg akta donesene su u granicama ovlasti i u skladu sa zakonskom podlogom na kojoj se temelje. Ostali navodi tužitelja (o prirodi konkretnog pravnog posla sa pravnom osobom kojoj je površina javne namjene dana na korištenje te financijskim učincima raspolaganja površinama javne namjene na način kako to predviđaju osporene odredbe predmetnog općeg akta) izvan su okvira konkretnog spora ocjene zakonitosti općeg akta.

17. Slijedom svega iznijetog, ovaj Sud ne nalazi da je osporeni akt u nesuglasnosti sa zakonom te je, odgovarajućom primjenom odredbe članka 116. stavka 1. ZUS-a, odlučeno kao u izreci.

U Zagrebu, 31. ožujka 2025.

Predsjednica vijeća
Snježana Horvat – Paliska, v.r.