



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

Poslovni broj: Usoz-183/2023-6

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 Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, dr.sc. Sanje Otočan, Blanše Turić, Snježane Horvat-Paliska i Kristine Senjak Krunić, članica vijeća te više sudske savjetnice-specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u povodu zahtjeva PERČIĆ d.o.o., Ičići, Brdo 9, OIB: 34745719815 i MP, [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], zastupani po opunomoćenicima odvjetnicima iz Zajedničkog odvjetničkog ureda Saša Poldan, Goran Gatara, Valentina Vižintin, Marko Komorski, Ana Ilić i Soča Fruk Morina iz Rijeke, Jadranski trg 4 i Zagreba, Ulica grada Mainza 11, na sjednici vijeća održanoj 29. travnja 2025.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

1. Podnositelji, koju su primjenom odredbi Odluke o upravljanju i zaštiti nerazvrstanih cesta na području Grada Opatije (Službene novine Primorsko Goranske županije, broj:6/23, dalje: Odluka) prekršajno kažnjeni, podnijeli su, zahtjev za ocjenu zakonitosti odredbi članka 27. stavak 1. i 5., članka 30. i članka 31. stavka 1.,2.,3. i 5. predmetne Odluke.

1.1. U zahtjevu ističu da se građenje, rekonstrukcija i održavanje nerazvrstane ceste financira iz proračuna jedinice lokalne samouprave, komunalne naknade i komunalnog doprinosa prema propisima koji uređuju komunalno gospodarstvo, naknada za osnivanje prava služnosti, prava građenja i prava zakupa na nerazvrstanoj cesti i iz drugih izvora (članak 108. stavak 1. Zakona o cestama), a sredstva za građenje, rekonstrukciju i održavanje nerazvrstanih cesta osiguravaju se:

- dijelom iz godišnje naknade za uporabu javnih cesta, koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila proporcionalno udjelu duljine županijskih i lokalnih cesta u ukupnoj duljini županijskih i lokalnih cesta razvrstanih prema Odluci o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste, a
- dijelom iz naknade za financiranje građenja i održavanja javnih cesta (članak 86. stavak 1. točka 11. Zakona o cestama), u prosječnom godišnjem iznosu utrošenom za održavanje državnih, županijskih i lokalnih cesta u prethodne četiri godine, također proporcionalno udjelu duljine županijskih i lokalnih cesta u ukupnoj duljini županijskih i

lokalnih cesta razvrstanih prema Odluci o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste (članak 108. stavak 2. Zakona o cestama). Prema odredbi članka 108. stavak 3. Zakona o cestama ova sredstva jedinica lokalne samouprave koristi za financiranje nerazvrstanih cesta. Drugi izvori financiranja nerazvrstanih cesta nisu propisani, a osobito nije propisano da bi se financiranje vršilo iz naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta (za razliku od javnih cesta kod kojih je navedeno propisano člankom 86. stavak 1. točka 5. Zakona o cestama).

1.2. Navode da jedinica lokalne samouprave uređuje zaštitu nerazvrstanih cesta uz odgovarajuću primjenu odredbi Zakona o cestama koje uređuju ograničenja radi zaštita javnih cesta (članak 45. stavak 1., 2., 4. i 5), uređuju zaštitu radi prekomjerne uporabe ceste (članak 49. i 51.), uređuju pitanja autobusnih stajališta (članak 54.), obavljanje radova na nerazvrstanoj cesti (članak 57.), uređuju pitanja vezana uz objekte uređaje i opremu uz cestu (članak 58.), reklame uz cestu (članak 59.), zatvaranje ceste (članak 60.), prometni znakovi, signalizacija i oprema, turistička i ostala signalizacija (članak 61.).

1.3. Odredbe koje uređuju pitanja izvanrednog prijevoza, pitanja troškova izvanrednog prijevoza i kontrolu vozila koja obavljaju izvanredni prijevoz (članak 46.-48.) odgovarajuće se primjenjuju na nerazvrstane ceste pa se tako sredstva od naknade za izvanredni prijevoz uplaćuju na račun jedinice lokalne samouprave, odnosno pravne osobe koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom, kad se takav prijevoz obavlja na nerazvrstanoj cesti.

1.4. Podnositelji zahtjeva smatraju da neovisno od obveze sanacije i otklanjanja svih oštećenja nerazvrstane ceste nastalih odobrenom prekomjernom uporabom, kao i obveze osiguranja takve obveze, Oduka dopunski propisuje obvezu plaćanja naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstane ceste, za što po njihovom stavu nema zakonske osnove, pri čemu se pozivaju na ovosudnu presudu, poslovni broj: Usoz-32/18-9 od 29. travnja 2019., u kojoj je Sud izrazio stav da se održavanje nerazvrstanih cesta financira sredstvima iz proračuna jedinica lokalne samouprave, komunalne naknade i komunalnog doprinosa, kako je to propisano člankom 108. ZOC, a ne iz lokalnih poreza pa tako niti poreza na korištenje javnih površina. Ukazuju i na nerazmjerno visok iznos ove naknade.

1.5. Podnositelji zahtjeva analiziraju pravnu prirodu naknade za prekomjernu uporabu cesta i zaključuju da, obzirom da je Odlukom propisana obveza potpune sanacije oštećenja nastalog prekomjernom uporabom, kao i obveza strogog osiguranja takve obveze (članak 24. stavak 2. do 6. Odluke), naknada nije potrebna radi sanacije i otklanjanja oštećenja nerazvrstane ceste nastalih prekomjernom upotrebom. Smatraju da ne može istovremeno postojati:

a) obveza direktne sanacije od podnositelja zahtjeva za prekomjernu uporabu, kao nenovčana obveza (koje se slijedom navedenih odredbi može pretvoriti i u novčanu obvezu) i

b) obveza plaćanje naknada za prekomjernu upotrebu iz koje bi se navodno trebala sanirati ista ta oštećenja nastala prekomjernom upotrebom, kao novčana obveza, jer se očigledno radi o propisanoj dvostrukoj obvezi, izraženoj jednom kao nenovčanoj obvezi potpune sanacije ceste, a istovremeno i paralelno i u novčanoj obvezi plaćanja naknade za prekomjernu upotrebu nerazvrstanih cesta pa zaključuju da se radi o fiskalnom (poreznom) davanju koje je propisano odlukom jedinice lokalne samouprave, zbog čega su sporne odredbe Odluke koje propisuje obvezu plaćanja naknade za prekomjernu upotrebu nerazvrstane ceste protivne odredbi članka 108. i drugim odredbama Zakona o cestama, a protivne su i odredbama Zakona o lokalnim

porezima ("Narodne novine" br. 115/2016., 101/2017. – u daljnjem tekstu ZLP), koji ne propisuje ovu vrstu poreza.

1.6. Obzirom na to da jedinica lokalne samouprave nije ovlaštena propisivati nova i/ili druga fiskalna davanja (porez) koja ne bi bila predviđena zakonom, neovisno da li ih zove porezom ili naknadom za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta predlažu ukinuti sporne odredbe Odluke, a opći akt obustaviti od izvršenja.

2. U svojem očitovanju na zahtjev, donositelj Odluke obavještava da je Odluka na pravnoj snazi. Smatra ju zakonitom, poziva se na stav ovog Suda izražen u presudi, poslovni broj: Usoz-86/22, u kojoj je Sud zaključio da naknada za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta ulazi u ovlast jedinice lokalne samouprave da urede zaštitu nerazvrstanih cesta. Ukazuje na to da podnositelji zahtjeva obvezu uklanjanja oštećenja nastalih prekomjernom uporabom nerazvrstane ceste pogrešno povezuju sa naknadom za takvu uporabu, jer se naknada plaća neovisno jesu li ili nisu nastala oštećenja. Kad se ceste prekomjerno upotrebljuju nastaje i pojačana potreba njihovog održavanja i sanacije pa se nipošto ne radi o dvostrukoj naknadi niti parafiskalnom nametu, jer ako dođe do oštećenja korisnik će biti dužan otkloniti oštećenje ili će to jedinica lokalne samouprave umjesto njega, na njegov račun, učiniti, dok će korisnik koji nerazvrstanu cestu prekomjerno koristi platiti samo naknadu za takvu uporabu. Prigovor visine ove naknade donositelj otklanja tvrdnjom da je Grad Opatija iznos naknade odredio shodno objektivnom mjerilu količine prevezenog materijala, koji kriterij je uzet zbog utjecaja na nerazvrstanu cestu kao komunalnu infrastrukturu koju koriste građani. Primjera radi navodi iznose naknada drugih jedinica lokalne samouprave, koji se određuju ili po kilometru ili dnevno u rasponu od 15 kn/km do 1.000,00 kn/dnevno (Grad Dubrovnik). Mišljenja je da temeljem ustavne ovlasti na samoupravu jedinica lokalne samouprave ima pravo odrediti naknadu za prekomjernu uporabu nerazvrstane ceste na svojem području. Predlaže odbiti zahtjev.

3. Zahtjev nije osnovan.

4. Predmetnu Odluku je donijelo Gradsko vijeće Grada Opatije, na sjednici održanoj dana 16. veljače 2023., na temelju članka 107. i 109. Zakona o cestama („Narodne novine“, broj 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22, 114/22) te članka 29. Statuta Grada Opatije („Službene novine Primorsko-goranske županije“, broj: 25/09., 30/09.- ispr., 7/13., 3/18., 5/18.- ispr., 3/20. i 3/21.).

5. Osporene odredbe Odluke glase:

„Članak 27.

(1) Na temelju podnesenog urednog zahtjeva iz članka 25. u slučaju da su ispunjeni svi uvjeti propisani ovom Odlukom, Odjel izdaje rješenje kojim se odobrava prekomjerna uporaba nerazvrstane ceste, određuje visina naknade, propisuje obveza naknade nastale štete te uvjete sanacije štete nastale na nerazvrstanoj cesti i druge mjere zaštite nerazvrstane ceste.

Članak 30.

(1) Za prekomjernu uporabu nerazvrstane ceste plaća se naknada koja se utvrđuje kao zbroj iznosa naknade po količini tereta i iznosa naknade po težini praznog vozila, pri čemu naknada po količini tereta iznosi 2,00 EUR-a /m³ tereta (15,00 kn/m³) koji se prevozi, a naknada po težini praznog vozila iznosi 2,00 EUR-a /t (15,00 kn/t).

(2) Pod teretom se smatra količina materijala iskopa kojeg je potrebno odvesti i materijala koji se doprema na gradilište radi ugradnje u objekt, a koje količine se u metrima kubnim utvrđuju po glavnom projektu građevine, pripadajućem troškovniku ili drugom odgovarajućem dokumentu. Ako teret predstavlja radni ili drugi stroj ili uređaj

koji se dovozi ili odvozi s gradilišta, tada će se računati masa tog radnog ili drugog stroja ili uređaja.

(3) Izuzetno od odredbe stavka 1. članka, za jednokratne dopreme ili otpreme materijala koje se mogu izvršiti teretnim vozilom čija ukupna masa ne prelazi 18 tona naknada iznosi 50,00 EUR-a po prijevozu.

(4) Naknada iz stavaka 1. i 3. ovog članka ne plaća se za prekomjernu uporabu nerazvrstane ceste koja je povezana sa izvođenjem građevinskih radova na izgradnji komunalne infrastrukture i druge javne infrastrukture kod kojih je investitor Grad ili trgovačka društva u vlasništvu Grada ili u slučajevima građevinskih radova na infrastrukturi za prijenos električne energije i elektroničke komunikacije.

(5) Naknada iz stavaka 1. i 3. ne plaća se i u slučajevima kada se prijevoz obavlja vozilima ukupne mase manja ili jednaka 7,5 tona.

Članak 31.

(1) Naknada iz članka 30. ove Odluke plaća se i u slučaju prekomjernog opterećenja nerazvrstane ceste bez odobrenja ili suprotno odobrenju, temeljem rješenja Odjela.

(2) Naknada iz stavka 1. ovog članka plaća se na temelju podataka utvrđenog u postupku nadzora ili temeljem drugih podataka utvrđenih u postupku utvrđivanja činjeničnog stanja.

(3) U slučaju da u postupku nadzora ili u postupku utvrđivanja činjeničnog stanja nije bilo moguće utvrditi parametre za obračun naknade, naknada se utvrđuje procjenom.

(5) Rješenje iz stavka 1. ovog članka donosi Odjel po službenoj dužnosti.

6. Sud nalazi da su za ocjenu osnovanosti zahtjeva podnositelja prvenstveno mjerodavne odredbe članka 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), kojima je propisano da jedinica lokalne samouprave uređuje zaštitu nerazvrstanih cesta uz odgovarajuću primjenu sljedećih odredbi: članka 45. stavak 1., 2., 4 i 5. (ograničenja radi zaštite javnih cesta), članak 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), članak 60. (zatvaranje javne ceste), članka 61. (prometni znakovi, signalizacija i oprema, turistička i ostala signalizacija) i članka 62. (obveze pravne osobe koja upravlja javnim cestama pri izvođenju radova) te propisuje prekršajne odredbe.

6.1. Odredbom članka 49. stavka 1. ZOC-a, koja se odgovarajuće primjenjuje na obvezu jedinice lokalne uprave da zaštititi nerazvrstane ceste od prekomjerne uporabe, propisano je da pravne ili fizičke osobe 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 teškim ili srednje teškim vozilima dužne su platiti naknadu za prekomjernu uporabu javnih cesta pa time i nerazvrstanih cesta.

6.2. Iz navedenih zakonskih podloga u svezi s 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), a koja 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, proizlazi, po ocjeni ovog Suda, neupitna ovlast jedinice lokalne samouprave da svojim općim aktima uredi pitanje zaštite nerazvrstanih cesta na svojem području, kako u pogledu sanacije eventualnih oštećenja nastalih prekomjernom uporabom tako i određivanjem visine

naknade za takvu uporabu, koju naknadu je prema citiranom slovu zakona dužna platiti pravna ili fizička osoba u obavljanju čije gospodarske djelatnosti dolazi do prekomjerne uporabe tih cesta teškim i srednje teškim vozilima. Stoga Sud ocjenjuje neosnovanim prigovor nedostatka zakonske osnove za određivanje ove naknade te se napominje da je Sud u presudama, poslovni broj: Usoz-92/21-8 od 26. rujna 2022., Usoz- 59/21-8 od 28. studenoga 2022. i Usoz- 86/22 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.

6.3. Nadalje, 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. Odgovarajuća naknada za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta, u svjetlu odgovarajuće primjene naprijed citiranih odredbi ZOC-a, predstavlja namjenski prihod jedinice lokalne samouprave, koji se koristi za zaštitu nerazvrstanih cesta pa se ne može dovesti u vezu s lokalnim porezima koje na svom području jedinica lokalne samouprave određuje sukladno ZLP-u pa Sud nalazi i ovaj prigovor podnositelja zahtjeva neosnovanim.

6.4. Konačno, prigovor nerazmjerno visoke naknade također ne utječe na ocjenu sukladnosti osporavanih odredbi Odluke sa mjerodavnim zakonima jer se, iz 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 zaključiti da su jedinice lokalne samouprave, pored određivanja naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta (kojim cestama upravljaju), ovlaštene propisati mjerila za utvrđivanje naknade za prekomjernu uporabu nerazvrstanih cesta na svom području.

6.5. Budući da je donesena odluka o meritumu, Sud nije odlučivao o prijedlogu za obustavu izvršenja osporavane Odluke.

7. Slijedom iznesenog, ocijenivši da osporavana Odluka nije u nesuglasju sa zakonom, Sud je odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. u vezi s člankom 169. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.), odlučio kao u izreci.

U Zagrebu, 29. travnja 2025.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.