NN 115/2021 (24.10.2021.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usoz-99/20-6 od 27. rujna 2021.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1983

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Sanje Otočan, Dijane Vidović, Senke Orlić-Zaninović i Gordane Marušić-Babić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, radi ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti, na sjednici vijeća održanoj 27. rujna 2021.

presudio je

Ukidaju se: članak 1. u dijelu koji glasi: »uvjeti i način korištenja javnih površina, postupak dodjele javnih površina na korištenje, prava i obveze korisnika javne površine, … nadzor te prijelazne i završne odredbe«, članak 3. do članka 21., članak 27. do članka 30. i članak 31. u dijelu koji glasi: »osim članka 18. stavak 1. ove Odluke koji se primjenjuje od 1. siječnja 2020.« Odluke o korištenju javnih površina (Službeni glasnik Općine Motovun, broj 1/19. od 2. ožujka 2019., 8/19. i 3/20.).

Obrazloženje

1. S. i K. G. iz M., su podnijeli zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 5. stavka 3. i članka 15. stavka 2. Odluke o korištenju javnih površina (Službeni glasnik Općine Motovun, broj 1/19. od 2. ožujka 2019., 8/19. i 3/20., dalje: Odluka). Navode kako je S. G. dugi niz godina (preko 15) dobivao od Općine M. u najam javnu površinu radi postavljanja terase svog ugostiteljskog objekta, u skladu s ranijim općim aktima koje je donosila Općina M. Krajem 2017. godine Općina M. je donijela Odluku kojom se onemogućava korištenje terase za potrebe obrta prvopodnositelja, koja se odnosila isključivo i samo na njega. Smatrajući da se radi o nezakonitom i diskriminatornom postupanju obratili su se i Pučkoj pravobraniteljici Republike Hrvatske koja je provela postupak i ukazala na nepravilnosti u primjeni Odluke o načinu upravljanja i gospodarenja kulturno-povijesnom cjelinom i kulturno-povijesnim spomenicima na području Općine Motovun (Službene novine Grada Pazina, broj 51/17., dalje: Odluka/17). Nakon intervencije Pučke pravobraniteljice, Općinsko vijeće Općine M. je donijelo novu, ovdje spornu Odluku, koja sadrži neustavne i nezakonite odredbe, a na temelju koje je prvopodnositelju uskraćeno njegovo pravo na podnošenje zahtjeva i provođenje zakonom propisanog postupka čime je stavljen u neravnopravan položaj u odnosu na sve ostale vlasnike ugostiteljskih obrta u M., iako nije dobio pojedinačnu odluku o svom pravu. Smatra da je ovlašten na podnošenje zahtjeva u smislu odredbe članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH i 29/17., dalje: ZUS), a podredno predlažu Sudu da u smislu odredbe članka 83. stavka 2. ZUS-a po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti osporenog općeg akta.

1.1. U odnosu na članak 5. Odluke navode da nije sporno kako su ulica … i … javne površine. U ….. nema registriranog ugostiteljskog objekta, a u ulici …. je registriran samo ugostiteljski objekt u vlasništvu S. G. Posljedično tome, Odluka izrijekom zabranjuje postavljanje ugostiteljske terase samo prvopodnositelju. Jasno je da se svima i na svim lokacijama u M. omogućava korištenje javne površine za postavljanje ugostiteljske terase, čak i ako nemaju javnu površinu ispred svog objekta, izuzev prvopodnositelju. Odluka je donesena pozivom na članak 29. Zakona o lokalnim porezima (»Narodne novine«, broj 115/16. i 101/17., dalje: ZoLP) te na temelju drugih općih akata Općine M. ZoLP uređuje sustav utvrđivanja i naplate lokalnih poreza, kao izvora financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pa tako i poreza na korištenje javnih površina. Odredbom Zakona na koju se Odluka poziva uređeno je samo pravo na određivanje što se smatra javnom površinom koja se može dati na korištenje, ali ne i pravo da se korištenje javne površine izravno zabrani. Zaključuju da je sporna odredba Odluke u nesuglasju sa Zakonom na koji se poziva. Uz to smatraju regulaciju suprotnom i Zakonu o suzbijanju diskriminacije (»Narodne novine«, broj 85/08. i 112/12.) te da su učinili vjerojatnim postojanje diskriminacije po osnovi političkog uvjerenja, kako je to utvrdila Pučka pravobraniteljica u svom mišljenju od 30. srpnja 2020. Pozivaju se i na odredbe članka 14. i članka 49. Ustava Republike Hrvatske.

1.2. Članak 15. Odluke smatraju suprotnim odredbi članka 18. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske, članku 76. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine«, broj 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. i 98/19., dalje: ZoLP(R)S) i pojedinim odredbama Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine«, broj 47/09.). Zaključuju da se spornom odredbom Odluke, kojom je uskraćeno pravo na provedbu postupka u kojem bi odluka bila podložna preispitivanju zakonitosti u žalbenom postupku, krše navedeni zakoni, jer se svim podnositeljima zahtjeva treba izdati rješenje, a ne neobrazložena obavijest protiv koje nije dopušten pravni lijek. Smatraju da je na navedeni način ukinuto zakonsko i ustavno pravo na zakonit postupak i žalbu te su građani prepušteni arbitrarnoj volji nadležnog tijela. Predlažu Sudu da ukine sporne odredbe Odluke.

1.3. U daljnjem pojašnjenju navode kako se u 2018. godini isključivo na obrt »M.« u vlasništvu S. G. primjenjivala Odluka/17, a u 2019. godini Općinsko vijeće je na prijedlog Načelnika donijelo novu ovdje spornu Odluku, kojom se izrijekom ne dozvoljava postavljanje ugostiteljske terase isključivo obrtu »M.«. Dostavljaju mišljenje Pučke pravobraniteljice od 30. srpnja 2020., u kojem je između ostalog utvrđeno da se spornom Odlukom isključivo zabranjuje postavljanje ugostiteljske terase ugostiteljskom obrtu »M.« koji se nalazi u ulici … i to nakon 15 godina uzastopnog korištenja navedene lokacije. U očitovanju dostavljenom Pučkoj pravobraniteljici, Načelnik Općine M. navodi kako na toj lokaciji nije dozvoljeno postavljanje ugostiteljske terase zbog nedostatne širine prolaza vozila u slučaju hitne intervencije, dok je u prethodnim očitovanjima navodio druge (različite) razloge. Ističu da upravo na dijelu gdje je posljednjih 15 godina bila postavljena ugostiteljska terasa postoji proširenje te je taj dio prolaza širi u odnosu na sam ulaz u šetalište, nakon terase u nizu se nalaze još tri zgrade do kojih nije uopće moguće doći vozilom zbog nedostatne širine prolaza te se do tih zgrada dolazi samo pješice. Stoga navod da zbog postavljanja terase na javnoj površini ispred ugostiteljskog objekta »M.« nije moguć pristup interventnim vozilima, ne odgovara istini, posebice stoga što je terasa postojala dugi niz godina i nije bilo ikakvih zapreka za eventualno potrebne intervencije. Tim više, Općina je postavila fizičke zapreke u ulici …, u neposrednoj blizini ugostiteljskog objekta i njima zapriječila ulaz na zidine te time kompletno onemogućila prolaz bilo kakvih (pa i interventnih) vozila. U isto vrijeme Načelnik je primjerice odobrio postavljanje ugostiteljske terase na samom ulazu u ulicu …, gdje je prolaz znatno uži nego u ulici …, a to je jedini ulaz u ulicu koja ima preko stotinu stambenih i poslovnih zgrada te je ujedno i jednosmjerna ulica. Osim toga, zbog specifičnosti gradnje kulturno-povijesne cjeline u većem dijelu ulica i trgova Motovuna, nije moguć prolaz uobičajenim interventnim vozilima nego ta vozila moraju biti manjeg tipa, prilagođena za starogradske jezgre, tako da interventne službe već dugi niz godina imaju prilagođena vozila za M., dok se u neke dijelove grada može doći samo pješice.

2. Općinsko vijeće Općine M. u svojem očitovanju navodi odredbu članka 83. stavka 1. ZUS-a te smatra da je zahtjev nepravodbno podnesen, jer je Odluka donesena na sjednici održanoj 1. ožujka 2019., objavljena je sljedećeg radnog dana, a stupila je na snagu osmog dana od dana objave. Sve pojedinačne odluke donesene su tijekom 2019. godine pa zahtjev treba odbaciti.

2.1. Odluku i Odluku/17 je donijelo predstavničko tijelo, koje je na to ovlašteno temeljem članka 35. stavka 1. točke 2. ZoLP(R)S-a. Smatra nespornim ovlaštenje Općinskog vijeća na donošenje općih akata u području upravljanja javnih površina. Odluka/17 je donesena glasovima svih članova Općinskog vijeća (uključujući i članove stranke IDS kojoj pripada i podnositeljica zahtjeva), a sporna Odluka je donesena sa sedam glasova za i samo jednim protiv. Zaključuje da su opći akti doneseni zakonito, od ovlaštenog tijela i oba gotovo jednoglasno.

2.2. U vrijeme donošenja odluka nadzor nad zakonitošću općih akata predstavničkog tijela jedinica lokalne samouprave koje donose u samoupravnom djelokrugu, obavljalo je tijelo središnje državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. To je u konkretnom slučaju bio Ured državne uprave u Istarskoj županiji, kojem su obje Odluke dostavljene u zakonskom roku i koji nije utvrdio da postoji ikakva sumnja u zakonitost općih akata te nije pokrenuo propisani postupak obustave od primjene općeg akta. Zaključuje kako nepostupanje tijela ovlaštenog za nadzor nad zakonitošću općeg akta, potvrđuje da su Odluke donesene zakonito i od ovlaštenog tijela.

2.3. U tijeku ispitivanja pritužbe što je provodila Pučka pravobraniteljica, Ministarstvo kulture je, u bitnom, iznijelo očitovanje u kojem je pojasnilo da lokacija gradskog bedema nije pojedinačno nepokretno dobro, ali da se spomenički značaj bedema spominje u konzervatorskoj podlozi kao stručnoj podlozi za potrebe izrade urbanističkog plana i da je dio zaštićene kulturno-povijesne cjeline Motovuna. Zaključuje kako tijelo ovlašteno za nadzor kulture jasno navodi da postoji spomenička zaštita prostora te ne smatra Odluke nezakonitima.

2.4. U odnosu na pozivanje podnositelja na mišljenje Pučke pravobraniteljice od 30. srpnja 2020., ističe da Pučka pravobraniteljica nije nedvojbeno i neoborivo utvrdila navode podnositelja da se radi o diskriminatornom postupanju niti je utvrdila da su donošenjem Odluke povrijeđena prava podnositelja pritužbe ili drugo nezakonito postupanje niti je predložila pokretanje kaznenog, prekršajnog ili drugog postupka. U tom mišljenju se izrijekom ne utvrđuje kršenje ijedne konkretne odredbe zakona i Ustava.