NN 110/2020 (9.10.2020.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usoz-53/19-14 i Usoz-63/19-4 od 28. rujna 2020.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Dijane Vidović, Senke Orlić-Zaninović i Lidije Vukičević, članica vijeća, te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu prijedloga B. M. iz D., kojega zastupa opunomoćenik B. L., odvjetnik u D., te prijedloga A. j.d.o.o., D., F. G. j.d.o.o., N. P. vl. obrta D. T., N. M., D. M., vl. obrta D., Č., K. j.d.o.o., D. i M. G. j.d.o.o., D., koje zastupa opunomoćenik B. L., odvjetnik u D., na sjednici vijeća održanoj 28. rujna 2020.

presudio je

Ukidaju se:

članak 1. stavak 2., članak 2. stavak 2., članak 4. i dio članka 5. stavka 1. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu Dubrovniku (»Službeni glasnik Grada Dubrovnika«, 6/19.) koji glasi: »3. Sindikat turizma i usluga Hrvatske – Sindikalna podružnica autotaksi prijevoznika Dubrovnik……. 12.500,00 kn.«

Obrazloženje

B. M. iz D. podnio je ovom Sudu prijedlog kojim predlaže da Sud na temelju članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine,« 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS) po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu Dubrovniku (»Službeni glasnik Grada Dubrovnika«, 6/19.). Istovjetan prijedlog podnijeli su A. j.d.o.o., D., F. G. j.d.o.o., D., N. P. vl. obrta D. T., N. M., D. M., vl. obrta D., Č., K. j.d.o.o., D. i M. G. j.d.o.o., D.. Budući da je riječ o dvama prijedlozima za pokretanje postupka ocjene zakonitosti jednog općeg akta, Sud je spojio predmete radi donošenja zajedničke odluke.

Rješenjem ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-53/19-4, Usoz-63/19-3 od 25. srpnja 2019., na temelju članka 85. stavka 2. ZUS-a, obustavljeno je izvršenje osporenih odredaba Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu Dubrovniku.

Podnositelji smatraju da su članak 1. stavak 2., članak 2. stavak 2., članak 4. i članak 5. stavak 1. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu Dubrovniku nesuglasni sa Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (»Narodne novine«, 91/96., 68/98., 137/99. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 22/00. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15. – pročišćeni tekst i 94/17. – ispravak; u daljnjem tekstu: ZV), Zakonom o prijevozu u cestovnom prometu (»Narodne novine«, 41/18.; u daljnjem tekstu: ZPCP), Zakonom o suzbijanju diskriminacije (»Narodne novine«, 85/08. i 112/12.; u daljnjem tekstu: ZSD), Zakonom o radu (»Narodne novine«, 93/14. i 127/17.; u daljnjem tekstu: ZR) i Zakonom o udrugama (»Narodne novine«, 74/14. i 70/17.; u daljnjem tekstu: ZU).

Obrazlažući prijedlog za pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu Dubrovniku (u daljnjem tekstu: Odluka) podnositelji upiru na brojne odredbe naprijed navedenih zakona s kojima osporavanu Odluku smatraju nesuglasnom. Između ostalog ističu da je osporavanim odredbama Odluke izričito propisano da se jedna konkretna parkirališna površina (izvanulično parkiralište ispod tvrđave M. u D.) može dati na korištenje isključivo jednoj pravnoj osobi – Sindikatu turizma i usluga Hrvatske – Sindikalnoj podružnici autotaksi prijevoznika D., bez javnog natječaja, po unaprijed propisanoj cijeni od 12.500,00 kn. Napominju da je osporavana Odluka donesena unatoč tome što je Gradu D. bilo poznato da predmetnu parkirališnu površinu može dati na korištenje po znatno višoj cijeni. Ističu da prema članku 47. stavku 2. ZPCP-a pravne i fizičke osobe – obrtnici koji obavljaju autotaksi prijevoz mogu koristiti sva autotaksi stajališta, iz čega zaključuju da su osporavane odredbe u nesuglasju s tom zakonskom odredbom. Pozivaju se na mišljenje Ministarstva mora, prometa i infrastrukture od 16.

siječnja 2019. prema kojemu svi autotaksi prijevoznici koji imaju važeće licencije i dozvole za obavljanje autotaksi prijevoza na području određene jedinice lokalne samouprave imaju pravo pod jednakim uvjetima koristiti autotaksi stajališta na području te jedinice lokalne samouprave te da nije dopušteno različito postupanje prema pojedinim autotaksi prijevoznicima. Naglašavaju da je osporavanim odredbama Odluke, parkiralište, koje je u naravi autotaksi stajalište, dano na korištenje jednom subjektu, dok su isključeni svi ostali subjekti koji obavljaju autotaksi prijevoz. Takvo uređenje smatraju diskriminatornim budući da je jedna skupina subjekata stavljena u nepovoljniji položaj u odnosu na drugu usporedivu skupinu i to po osnovi članstva u sindikatu. Pored toga ističu da zona D (u kojoj se nalazi predmetno parkiralište), za razliku od ostalih zona u gradu, ne potpada pod ograničenje od maksimalno 10% rezerviranih parkirališnih mjesta pa se zakupljuje u cjelini umjesto pojedinih parkirališnih mjesta. Upiru i na odredbu ZR-a koja propisuje da nitko ne smije biti stavljen u nepovoljniji položaj zbog članstva u udruzi, odnosno zbog sudjelovanja ili nesudjelovanja u djelatnosti udruge. Mišljenja su da je jedina svrha osporavane Odluke da se osiguravanjem povlaštenog položaja pri korištenju parkirališne površine – u naravi autotaksi stajališta, članovima sindikalne udruge omogući stjecanje dobiti na štetu ostalih subjekata na autotaksi tržištu. Napominju da je predmetno parkiralište najatraktivnije autotaksi stajalište na području Grada D. pa će njegovi isključivi korisnici, koji su to postali pred turističku sezonu, steći znatnu tržišnu prednost pred ostalim autotaksi prijevoznicima. S obzirom na navedeno, predlažu obustavu izvršenja osporavane Odluke do donošenja presude ovoga Suda o zakonitosti Odluke.

Sud je pozvao donositelja osporavane Odluke da se očituje o prijedlogu.

Donositelj Odluke dostavio je Sudu očitovanje u kojemu u bitnom ističe da u konkretnom slučaju ne postoji pojedinačna odluka koja se temelji na osporenom općem aktu kojom bi bilo povrijeđeno pravo ili pravni interes podnositelja. Stoga smatra da podnositelji nisu aktivno legitimirani za podnošenje zahtjeva u smislu članka 83. stavka 1. ZUS-a. Nadalje, upućuje na odredbe 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 i 123/17.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S) i Zakona o sigurnosti prometa na cestama (»Narodne novine«, 67/08., 48/10. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 74/11., 80/13., 158/13. – odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, 92/14., 64/15. i 108/17.; u daljnjem tekstu: ZSPNC) koje uređuju poslove iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, među kojima je i uređenje prometa na njihovom području. Opisuje postupak donošenja osporenog općeg akta i naglašava da je postupak proveden u skladu s mjerodavnim propisima. U odnosu na tvrdnju podnositelja prijedloga o nesuglasnosti osporavane Odluke s člankom 391. stavkom 1. ZV-a donositelj Odluke ističe da je prema stajalištu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, izraženom u presudi, broj: Revt-112/10-2 od 14. rujna 2011., svrha i cilj članka 391. stavka 1. ZV-a da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne sklapaju ugovore o otuđenju nekretnina bez provođenja javnog natječaja i bez utvrđenja tržne cijene. Navodi da Grada D. i Sindikat turizma i usluga Hrvatske – Sindikalna podružnica autotaksi prijevoznika D. nikada nisu sklopili bilo kakav pravni posao kojim se otuđuje predmetna nekretnina – parkiralište ispod tvrđave M., a niti ugovor o zakupu te nekretnine. Donositelj se poziva i na praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske i ovoga Suda u vezi s pravom jedinice lokalne samouprave da na svom području određuje parkirališne površine i način parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja u skladu sa ZSPNC-om (odluka Ustavnog suda, broj: U-II-3357/2008 od 29. rujna 2010. i presuda i rješenje Visokog upravnog suda, poslovni broj: Usoz-164/2012-6 od 29. kolovoza 2014.). Smatra da iz navedenih odluka proizlazi kako bi normiranje odobravanja rezerviranih parkirališnih mjesta bilo nezakonito samo u slučaju da pravne i fizičke osobe nisu ni na koji način konkretizirane pa ni s obzirom na djelatnost koju obavljaju. Osporenom Odlukom odobravaju se rezervirana parkirališna mjesta točno određenoj kategoriji korisnika – pravnoj osobi Sindikatu turizma i usluga Hrvatske – Sindikalnoj podružnici autotaksi prijevoznika D., slijedom čega Odluka nije nezakonita. Navodi da se Grad D. vodio činjenicom da Sindikat turizma i usluga Hrvatske, kao organizacija, zastupa interese svojih članova na gospodarskom, socijalnom, stručnom, kulturnom i drugom odgovarajućem društvenom području te se njegovim djelovanjem ostvaruju i javni interesi i određena ustavna prava. Bitnom smatraju činjenicu da se u navedeni Sindikat mogu učlaniti sve punoljetne i poslovno sposobne osobe svih struka u djelatnosti turizma, ugostiteljstva i usluga, sukladno nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti. Iz navedenoga je, prema mišljenju donositelja osporene Odluke, vidljivo da je cilj odobravanja rezerviranih parkirališnih mjesta zadovoljavanje javnog interesa u smislu organizacije prometa u mirovanju, osiguravanja protočnosti i sigurnosti prometa na području Grada D., osobito područja oko povijesne jezgre G. D. i omogućavanje pružanja usluge prijevoza putnika autotaksi vozilima, a ne, kao što smatraju podnositelji, stjecanje dobiti. Opisuje prometnu situaciju u području oko predmetnog parkirališta te obrazlaže potrebu uređenja parkiranja na način na koji je to učinjeno osporenom Odlukom, ističući: »Na udaljenosti od oko 100 metara od navedenog parkirališta, na P., nalazi se autotaksi stajalište. Činjenica je da se obujam prometa na području Grada D. u ljetnim mjesecima višestruko poveća budući je obavljanje turističke djelatnosti primarna gospodarska grana. Kako bi se osiguralo nesmetano odvijanje i protočnost prometa na navedenom području, pružanje adekvatne usluge prijevoza putnika, te smanjio broj vozila na prometnicama, bilo je neophodno u blizini autotaksi stajališta na P. osigurati prostor na kojem bi se osobe koje obavljaju autotaksi prijevoz mogle parkirati te u najkraćem mogućem roku stići na navedeno stajalište u svrhu ukrcaja putnika.« U odnosu na tvrdnje podnositelja kojima se obrazlaže njihovo mišljenje o nesuglasnosti osporene Odluke sa ZPCP-om

donositelj Odluke u bitnom ističe da ZPCP-om nije definiran pojam »autotaksi stajalište«. Navodi da je člankom 47. stavkom 2. ZPCP-a propisano da pravne i fizičke osobe – obrtnici koji obavljaju autotaksi prijevoz, isključivo radi zaustavljanja u svrhu ukrcaja i iskrcaja putnika mogu koristiti stajališta namijenjena za vozila javnog prijevoza i autotaksi stajališta, a za vožnju mogu koristiti posebno obilježene prometne trake koje im daju prednost kretanja, dok je stavkom 6. članka 47. ZPCP-a propisano da jedinica lokalne samouprave, odnosno Grad Z. može donijeti propis kojim utvrđuje lokacije i opremljenost autotaksi stajališta, način njihova korištenja, kao i visinu naknade za izdavanje dozvola. Slijedom navedenog, Grad D. je donio Odluku o visini naknade za izdavanje dozvole za obavljanje autotaksi prijevoza na području Grada D. i izgledu obrasca dozvole za obavljanje autotaksi prijevoza na području Grada D. (»Službeni glasnik Grada Dubrovnika«, 13/18.) kojom je, među ostalim, uređen postupak izdavanja dozvole za obavljanje autotaksi prijevoza na području Grada D. i visina naknade za izdavanje dozvole. Ističe da mjerodavnim pravnim aktima nije određeno da je izvanulično parkiralište ispod tvrđave M. autotaksi stajalište, već je Odlukom o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu D. (»Službeni glasnik Grada Dubrovnika«, 11/15., 15/17., 16/17., 2/18., 14/18., 1/19. i 6/19.) taj prostor određen kao izvanulično parkiralište koje se koristi za parkiranje autotaksi prijevoznika. Zaključuje da Grad D. ni na koji način ne onemogućava autotaksi prijevoznike u korištenju autotaksi stajališta zbog čega je navod podnositelja o nesuglasnosti osporene Odluke sa ZPCP-om neosnovan. Mišljenja je da podnositelji nastoje dovesti ovaj Sud u zabludu navodeći da je riječ o parkirališnoj površini, a potom da je riječ o autotaksi stajalištu. Glede tvrdnji podnositelja o nesuglasnosti osporene Odluke sa ZSD-om donositelj Odluke ističe da u hrvatskom pravnom sustavu ne postoji pojam »privatna pravna osoba« koji koristi podnositelj prijedloga, a taj se pojam ne koristi ni u osporenoj Odluci. Nadalje, smatra da je prema ZSD-u osnova za diskriminaciju članstvo u sindikatu, a ne »nečlanstvo u sindikatu«, stoga smatra da pozivanje podnositelja na ZSD nema pravnog temelja. Poziva se na odredbe ZR-a koje propisuju pravo radnika, po svojem slobodnom izboru, učlaniti se u sindikat uz uvjete koji mogu biti propisani samo statutom ili pravilima tog sindikata te na odredbe Statuta Sindikata turizma i usluga Hrvatske koje dopuštaju učlanjenje u taj Sindikat svim punoljetnim i poslovno sposobnim osobama svih struka u djelatnosti turizma, ugostiteljstva i usluga, sukladno nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti kao i osobama drugih grana odnosno uslužnih djelatnosti i struka. Iz tih je odredaba razvidno da nema zapreke za učlanjivanje u Sindikat te da osobe koje se učlane u Sindikat, s osnove članstva stječu pravo na korištenje rezerviranog parkirališnog mjesta na izvanuličnom parkiralištu ispod tvrđave M. Napominje da je dodjela rezerviranog parkirališnog mjesta Sindikatu osigurala korištenje parkirališta neodređenom broju korisnika o čijoj slobodnoj volji, a ne volji Grada D. ili Sindikata, ovisi učlanjenje u Sindikat te posljedično korištenje parkirališta. Donositelj osporene Odluke smatra neosnovanom i tvrdnju podnositelja prijedloga o nesuglasnosti osporene Odluke s člankom 166. ZR-a jer osporena Odluka ne dotiče statusna pitanja članstva u Sindikatu turizma i usluga Hrvatske. Polazeći od činjenice da se prema članku 1. stavku 2. ZU-a taj Zakon ne primjenjuje na sindikate, a imajući na umu sadržaj osporene Odluke, donositelj smatra neosnovanom i tvrdnju podnositelja o nesuglasnosti osporene Odluke sa ZU-om. Predlaže obustavu postupka u smislu članka 88. stavka 2. ZUS-a.

Osporavanu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada D.. 7. svibnja 2019. na temelju članka 5. stavka 1. točke 6. i stavka 11. ZSPNC-a i članka 32. Statuta Grada Dubrovnika (»Službeni glasnik Grada Dubrovnika«, 4/09., 6/10., 3/11., 14/12., 5/13., 6/13. – pročišćeni tekst, 9/15. i 5/18), uz prethodnu suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova, broj: 511-03-03/2-UP/I-92/19 od 6. svibnja 2019.

Osporavane odredbe Odluke glase:

Članak 1.

(…)

Članak 9. stavak 6. Odluke mijenja se i glasi:

»Broj odobrenih rezerviranih parkirališnih mjesta u jednoj parkirališnoj zoni može biti najviše do 10% od ukupnog broja parkirališnih mjesta u toj zoni. U prethodno navedeni postotak ne uračunava se izvanulično parkiralište ispod tvrđave Minčeta u zoni 2 (zelena).«

Članak 2.

(…)

U članku 10. Odluke dodaje se točka 4. koja glasi:

»4. Sindikatu turizma i usluga Hrvatske-Sindikalnoj podružnici autotaksi prijevoznika Dubrovnik.«

Članak 4.

Iza članka 11. Odluke dodaje se novi članak 11a koji glasi:

»Izvanulično parkiralište ispod tvrđave Minčeta (Zona D) može se dodijeliti isključivo korisnicima iz članka 10., točke 4. ove Odluke.«

Članak 5.

Članak 12. stavak 1. Odluke mijenja se i glasi:

»Visina mjesečne naknade za korisnike rezerviranih parkirališnih mjesta utvrđuje se kako slijedi:

korisnik:	zona A	zona B	zona C	zona D