

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

291

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Lidije Vukičević, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Eveline Čolović Tomić, Senke Orlić Zaninović i Mirjane Čačić, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog na temelju zahtjeva Dina Bašića iz Vira, Marova 1, kojeg zastupa Zoran Vukušić Bokan, odvjetnik u Odvjetničkom društvu Vukušić Bokan i partneri d.o.o. iz Zadra, Polačišće 2/II, na sjednici održanoj 21. prosinca 2016.

presudio je

Zahtjev se djelomično usvaja.

Ukida se odredba članka 72. stavka 1. Odluke o komunalnom redu Općine Vir (»Službeni glasnik Općine Vir« 8/08., 4/11., 1/12., 3/12., 5/13.)

U preostalom dijelu zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelj zahtjeva navodi da je Općina Vir, Zadarska županija, Trg svetog Jurja 1, 23234 Vir donijela rješenje, klasa: UP/I-363-04/16-01/66, urbroj: 2198/12-04/16-5 od 4. kolovoza 2016. godine, koje rješenje je pojedinačna odluka, a njom je naloženo podnositelju zahtjeva da sa zemljišta njegovog vlasništva ukloni »predmet, odnosno napravu...« ispred ugostiteljske radnje.

Pojedinačna odluka je donesena na temelju članka 100., a u svezi s člankom 72. Odluke o komunalnom redu Općine Vir (»Službeni glasnik Općine Vir« 8/08., 4/11., 1/12., 3/12., 5/13., dalje u tekstu: Odluka), koji se odnose na postavljanje kioska, pokretnih naprava, komunalnih objekata i uređaja.

Odluka je donesena na temelju članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu, a podnositelj zahtjeva smatra da je odredba članka 72. stavak 1. i 2. nezakonita, jer niti jedna odredba zakona, uključivo njegove odredbe o načelima komunalnog gospodarstva, komunalnim djelatnostima, te praćenju stanja i detaljnijem uređenju odnosa u komunalnom gospodarstvu ne daju gramatički niti teleološki pravo zadrijeti u privatno vlasništvo i slobodu poduzetništva. Odluka ne sadrži nikakve objektivne kriterije za donošenje pojedinačnog akta, pa je Odlukom kao općim aktom protivno zakonu, tijelima Općine Vir podijeljeno diskrecijsko pravo odlučivanja. Čak i da je načelnik Općine Vir donio i objavio posebnu odluku iz članka 72. stavak 1., a nije, to ne bi učinilo sporne odredbe zakonitima s obzirom na nedopuštenu mjeru arbitrarnosti i formalizma. Navodi da opći akt koji nije u skladu s Ustavom ne može biti zakonit i ako zakon jest u skladu s Ustavom, a radi dodatnog obrazloženja iznijetih navoda vezano za arbitrarnost i nedopušteni formalizam prema konvencijskim i ustavnopravnim izvorima, posebno napominje da nije dopušten formalizam koji ne udovoljava kriteriju razmjernosti i isključuje teleološko tumačenje norme o čemu je odlučeno u predmetu suda za ljudska prava u Strasbourgu, promoviranoj i Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-63/07 od 4. listopada 2011. iz poznate presude »Sotiris«, kojom se zabranjuje pretjerani formalizam. Postupanje prema toj normi primjenom pukog gramatičkog tumačenja bio bi drastičan primjer prema mišljenju podnositelja zahtjeva, takvog nedopuštenog formalizma. Mjera protupravnosti, proizvoljnosti i odstupanja od redovnog tumačenja je tolika da je odluka u cijelosti arbitrarna, čime smatra da su povrijeđena ustavna prava iz članka 29. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.), kao i prava iz članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (MU 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10.). U pogledu zabrane arbitrarnosti u postupanju upućuje i na Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: U-III-374/2008 od 27. listopada 2010. koji u toj Odluci kaže:

»...pri razmatranju osnovanosti ustavne tužbe Ustavni sud polazi od svog višekratno isticanog stajališta da se sudski postupci moraju provesti sukladno ustavnom načelu vladavine prava kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, pa tumačenje mjerodavnog prava u svakom konkretnom slučaju ne smije proizlaziti iz njegove arbitrarne i proizvoljne primjene već mora uvažavati zahtjeve prava na pravično suđenje sadržane u članku 29. stavku 1. Ustava.

Ustavno pravo na pravično suđenje jamči zaštitu od arbitarnosti u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela, a arbitrarnim se može ocijeniti pojedinačni akt u čijem je donošenju njegov donositelj bez razboritih ili bez ikakvih razloga odstupio od ustaljene prakse, nije uzeo u obzir očigledno mjerodavan propis ili je mjerodavni propis pogrešno protumačio i primijenio, na način i u mjeri koja konkretni pojedinačni akt čini pravno neprihvatljivim«.

S obzirom na to da su pojedinačnim aktom povrijeđena prava predlagatelja, a povreda se ne može otkloniti i može se ponavljati do ukidanja spornih odredaba odluke, u zakonskom roku nakon donošenja pojedinačnog akta predlaže ovom Sudu ukinuti donijeti akt u odredbama članka 72. stavak 1. i 2., ili postupiti prema odredbi članka 83. stavak 2. ZUS-a. Pozivajući se na odredbu članka 85. stavak 2. predlaže da sud do donošenja odluke u ovoj stvari rješenjem obustavi izvršenje osporenog općeg akta, te da rješenje o obustavi objavi u »Narodnim novinama«.

Donositelj općeg akta, u odgovoru na podnijeti zahtjev osporava navode iznijete u zahtjevu, posebno u dijelu u kojem se navodi da se Zakon o komunalnom gospodarstvu ne bi primjenjivao na privatno vlasništvo. Radi uređenja odnosa u komunalnom gospodarstvu, uvođenja komunalnog reda na svom području i uvođenja reda u prostor, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave obvezno je donijeti Odluku o komunalnom redu i mjere za njegovo provođenje, čime se uvodi sigurnost građana, uređenje naselja, red u prostor i slično, a nadzor nad provedbom komunalnog reda provodi komunalno redarstvo. Temeljem odredbe članka 16. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu (»Narodne novine« 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13., 147/14., 36/15., dalje u tekstu: ZKG), u cilju pobližeg uređenja odnosa u komunalnom gospodarstvu predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave obvezno je donijeti Odluku o komunalnom redu i mjere za njegovo provođenje što je i učinjeno. Stavkom 2. tog članka određeno je da se Odlukom o komunalnom redu propisuju naročito odredbe o uređenju naselja, održavanju čistoće i čuvanju javnih površina, korištenju javnih površina, skupljanju, odvozu i postupanju sa skupljenim komunalnim otpadom, uklanjanju snijega i leda, uklanjanju protupravno postavljenih predmeta, mjere za provođenje komunalnog reda i kaznene odredbe. Odredbom članka 17. stavak 1. ZKG-a propisuje se da nadzor nad provedbom odredaba komunalnog reda provodi komunalno redarstvo, a prema odredbi članka 18. stavak 1. ZKG-a komunalni redar u provođenju komunalnog reda ovlašten je rješenjem narediti fizičkim i pravnim osobama radnje u svrhu održavanja komunalnog reda, izricati mandatne kazne, predložiti pokretanje prekršajnog postupka.

Iz razloga što su Odlukom o komunalnom redu Općine Vir, a sukladno odredbama zakona propisani posebni uvjeti između ostalog i za postavljanje pokretnih naprava, uvjeti se moraju poštovati, pa je zakonito postupio komunalni redar i u skladu s pravilima struke kada je temeljem Odluke donio rješenje o uklanjanju protupravno postavljenih predmeta, rješenje o izvršenju i obvezni prekršajni nalog. Rješenje je potvrđeno od strane drugostupanjskog tijela, jer je žalba žalitelja odbijena, te je uz odgovor dostavljena u prilogu. Navodi da im je dostavljeno i mišljenje Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, koje je zatražio podnositelj zahtjeva, a koje je također dostavljeno u prilogu, a iz kojeg je razvidno da je odluka usklađena sa zakonskim propisima i mora se poštovati. Svrha je odluke uvođenje reda u prostor i odredbe se primjenjuju na javne i na privatne površine, a nije točno da bi odluka bila u suprotnosti s Ustavom Republike Hrvatske jer se njom štiti javni interes. Vlasnik nekretnine ima prava i obveze, pa je dužan svoju nekretninu održavati i poštivati pravila kako bi se postigao javni interes, a to se postiže upravo provođenjem donijete odluke. Naglašava da je javni interes ispred privatnog, a činjenica što je netko vlasnik nekretnine ne znači da on na toj nekretnini može učiniti što ga je volja, bez suglasnosti lokalne samouprave i u tom postupanju nanositi štetu ostalim stanovnicima. Uz to navodi da je Općina Vir sudjelovala u nizu upravnih sporova u upravnoj stvari komunalnog reda i ishodila presude Upravnog suda u Splitu u svoju korist, koje dostavlja u prilog svom odgovoru, pa smatra da je na taj način dokazana zakonitost same odluke i predlaže odbiti zahtjev.

Zahtjev je podnjet u roku propisanom člankom 83. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine«, broj: 20/10., 143/12., 152/14. i 94/16. – odluka Ustavnog suda, dalje u tekstu: ZUS), jer je predan preporučenom pošiljkom pošti dana 5. rujna 2016. godine, što je u propisanom roku od 30 dana iz razloga što je pojedinačna odluka, u ovom slučaju rješenje komunalnog redara, donijeta 4. kolovoza 2016. godine.

Zahtjev je djelomično osnovan.

Osporena odredba Odluke glasi:

Članak 72. stavak 1.i 2.

Način i uvjete postavljanja predmeta, objekata, uređaja, reklama, reklamnih panoa, kamp prikolica te bilo kojih drugih pokretnih naprava, kioska, komunalnih objekata, opreme ili uređaja, iz članka 2. stavka 2. točke 2., 3., 4., 5. ove odluke, na zemljišta i objekte u vlasništvu fizičkih osoba, fizičkih osoba obrtnika ili pravnih osoba propisuje načelnik posebnom Odlukom.