



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-III-885/2017

Zagreb, 20. siječnja 2022.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Drugom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sutkinja Ingrid Antičević Marinović, predsjednica Vijeća te suci Mato Arlović, Snježana Bagić, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić i Miroslav Šumanović, članovi Vijeća, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenuo Ivan Torov iz Celja u Sloveniji, kojeg zastupa Robert Sarvan, odvjetnik u Puli, na sjednici održanoj 20. siječnja 2022. jednoglasno je donio

O D L U K U

- I.** Ustavna tužba se usvaja.
- II.** Ukida se presuda Županijskog suda u Puli-Pola broj: GŽ-498/15-3 od 25. listopada 2016.
- III.** Predmet se vraća Županijskom sudu u Puli-Pola na ponovni postupak.

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

- 1.** Smatrajući da su mu pojedinačnim aktom tijela sudbene vlasti, kojim je odlučeno o tužbenom zahtjevu radi isplate, povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), Ivan Torov iz Celja u Sloveniji, kojeg zastupa Robert Sarvan, odvjetnik u Puli (u daljnjem tekstu: podnositelj), 20. veljače 2017. podnio je dopuštenu ustavnu tužbu na temelju ovlaštenja sadržanog u članku 62. stavku 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), povodom presude Županijskog suda u Puli-Pola broj: GŽ-498/15-3 od 25. listopada 2016.
- 2.** U ustavnoj tužbi podnositelj ističe povredu ustavnih odredaba sadržanih u člancima 3., 5., 14. stavku 2. i 29. stavku 1. Ustava.
- 3.** Zaključno, podnositelj predlaže Ustavnom sudu usvojiti njegovu ustavnu tužbu, osporenu presudu Županijskog suda u Puli-Pola ukinuti i predmet vratiti tom sudu na ponovni postupak.

4. Za potrebe ustavnosudskog postupka pribavljen je spis Općinskog suda u Puli-Pola Povrv-174/2014.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

5. U konkretnom slučaju podnositelj je 23. lipnja 2013. parkirao svoje osobno vozilo registarskih oznaka CE UF 145 SLO na području turističkog naselja Barbariga, na kojem B. Parking d.o.o. sa sjedištem u Vodnjanu vrši naplatu parkiranja na temelju Ugovora o zakupu kojeg je sklopio sa suvlasnikom nekretnine G.U. Barbariga d.o.o. S obzirom na činjenicu da podnositelj nije platio uslugu parkiranja, tužitelj, B. Parking d.o.o. utužio je iznos od 130,00 kuna koji mu je priznat rješenjem o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave broj: Ovr-3130/13 od 13. prosinca 2013. kojeg je donio Ivan Kukučki, javni bilježnik.

5.1. U konkretnom slučaju utvrđeno je sljedeće činjenično stanje:

- podnositelj je parkirao svoje osobno vozilo 23. lipnja 2013. na parkiralištu u turističkom naselju Barbariga, zbog čega je tužitelj od njega tražio naplatu za neplaćenu dnevnu parkirališnu kartu iznosa od 130,00 kuna;
- za predmetno potraživanje izdano je rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave broj: Ovr-3130/13 od 13. prosinca 2013. kojeg je donio Ivan Kukučki, javni bilježnik;
- tužitelj B. Parking d.o.o. registriran je u sudskom registru Trgovačkog suda u Rijeci, Stalna služba u Pazinu, između ostaloga i za održavanje i upravljanje parkiralištima;
- tužitelj je 15. svibnja 2013. sklopio ugovor o zakupu brojnih nekretnina s tvrtkom G.U. Barbariga d.o.o. radi organiziranja sustava i provođenja naplate usluge parkiranja;
- podnositelj je svoje vozilo parkirao na nekretnini k.č.br. 7945 zk.ul. 19521 k.o. Vodnjan, koja je obuhvaćena ugovorom o zakupu i na kojoj tužitelj pruža uslugu parkiranja, a da nije platio parkirnu kartu;
- na naznačenoj nekretnini pravo suvlasništva imaju Hrvatske šume, G.U. Barbariga te Simona i Danijela Traunšek;
- Grad Vodnjan nije dao suglasnost ili donio bilo kakvu odluku kojom bi se na toj nekretnini uređivala usluga i naplata parkiranja;
- Policijska uprava Istarska nikad nije izdala, niti je traženo od nje odobrenje za obavljanje poslova naplate parkiranja od strane tužitelja u turističkom naselju Barbariga.

6. Na temelju utvrđenih činjenica u parničnom postupku Općinski sud u Puli-Pola presudom broj: Povrv-174/14-6 od 26. rujna 2014. ukinuo je u cijelosti rješenje o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave broj: Ovr-3130/13 od 13. prosinca 2013. kojeg je donio Ivan Kukučki, javni bilježnik.

U obrazloženju prvostupanjske presude se navodi:

"Ono što je sporno u ovoj pravnoj stvari jest ... pitanje da li postoji valjani pravni osnov za tražbinu tužitelja, te pitanje da li je Odluka tužitelja ... valjana i zakonita te da li je kao takva protivna Ustavu i prisilnim propisima pa samim time i ništetna, a što je tuženik izričito ukazivao tijekom cijelog postupka. (...) tuženik je istaknuo da je naplata parkiranja javna usluga koju je dužna organizirati jedinica

lokalne samouprave, koja propisuje i uvjete uređenja parkirališta i postupak naplate naknade za korištenje istog, koji uvjeti sve jednako obvezuju. (...)

(...) temeljem članka 5. st. 2. toč. 6 Zakona o sigurnosti prometa na cestama ('Narodne novine' broj 67/08., 48/10., 74/11., 80/13. i 158/13. dalje ZSPC) jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ... uz prethodnu suglasnost Ministarstva nadležnog za unutarnje poslove, uređuju promet na svom području tako da određuju parkirališne površine i način parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja. (...) Grad Vodnjan-Dingnano nikad nije izdao nikakvu suglasnost ili donio odluku bilo koje vrste kojom bi se na tom području (turističko naselje Barbariga) omogućilo vršenje naplate parkiranja (...) čl. 15 Odluke o uređenju prometa na području Grada Vodnjana ... je određeno da javno parkiralište na kojem se obavlja naplata kao i visinu naknade za parkiranje utvrđuje gradonačelnik. Kako Gradonačelnik Grada Vodnjana nije odredio lokaciju u naselju Barbariga kao mjesto javnog parkirališta na koje bi se obavljala naplata proizlazi da bi vršenje te naplate bilo u suprotnosti sa citiranim odlukom Grada Vodnjana. (...)

Ovaj sud prihvaća tvrdnju tužitelja da su nekretnine na kojima se obavlja naplata parkiranja u privatnom vlasništvu te da vlasnici imaju pravo odlučiti kako će nekretninu koristiti.

Međutim ispravno tuženik upućuje i na smisao u definiciji javne usluge. Naime i odredbe Ustava Republike Hrvatske u svojim člancima jasno određuju ovlasti jedinicama lokalne samouprave vezano za njihova područja neovisno o privatnom vlasništvu.

Tako je člankom 134 Ustava RH propisano da su jedinice lokalne samouprave općine i gradovi i da se njihovo područje određuje na način propisan zakonom. (...)

Nadalje člankom 135. Ustava RH propisano je da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga ... a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih i kulturnih ustanova.

Dakle sam Ustav RH jasno propisuje važnost ... djelatnosti što se i po logici stvari ne može prepustiti 'stihiji' pojedinca. (...)

Dakle, ... u ovom slučaju radi se o pružanju usluge koja je javna i čiji uvjeti pružanja moraju biti za sve jednaki i valjano javno objavljeni ... pa se ne može obavljati prema uvjetima koje određuje svaki vlasnik nekretnine sam za sebe prema vlastitom nahođenju. (...)

Prema tome tužitelj je trebao ishoditi od Grada Vodnjana odluku kojom će se predmetne parcele odrediti kao mjesta na kojima će se vršiti usluge javnog parkirališta i uvjete pružanja tih usluga.(...)

Stoga nije sporno da tužitelj s obzirom da je ... registriran za obavljanje djelatnosti održavanja i upravljanja parkiralištima ima mogućnost obavljati tu djelatnost, međutim kraj činjenice da se radi o javnoj usluzi bez obzira što se obavlja na nekretninama u privatnom vlasništvu, mjesto način i uvjete pružanja te usluge određuje jedinica lokalne samouprave. (...)

Sukladno svemu navedenom ocjena je ovog suda da tužitelj neovlašteno pruža i naplaćuje usluge javnog parkiranja jer Odlukama jedinice lokalne samouprave Grada Vodnjana nije određeno da će se ta usluga obavljati na predmetnim nekretninama u TN Barbariga niti za to ima posebnu suglasnost odnosno pravni posao s Gradom Vodnjanom kojim bi bio odabran kao pravna osoba za obavljanje te usluge i njenu naplatu. Sukladno tome tužitelj nije ovlašten primjenjivati Odluku o organizaciji naplate i kontrole parkiranja na području turističkog naselja Barbariga ... jer je suprotna kogentnim pravnim normama posebno čl. 5. Zakona o sigurnosti prometa na cestama."

7. Protiv prvostupanjske presude tužitelj je podnio žalbu. Županijski sud u Puli-Pola osporenim presudom broj: GŽ-498/15-3 od 25. listopada 2017. prihvatio je

žalbu tužitelja kao osnovanu te je preinačio prvostupanjsku presudu na način da se održava na snazi platni nalog sadržan u rješenju o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave broj: Ovr-3130/13 od 13. prosinca 2013. kojeg je donio Ivan Kukučki, javni bilježnik, a kojim je podnositelj obavezan platiti tužitelju iznos od 130,00 kuna sa pripadajućom zakonskom zateznom kamatom uz naknadu prouzročenog parničnog troška.

U obrazloženju osporene presude se navodi:

"Međutim, Zakon o komunalnom gospodarstvu ne sadrži odredbe o vlasništvu nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture, koje ne sadrži ni ZV. Pitanje vlasništva na površinama javne namjene nije propisano ni drugim pravnim normama hrvatskog pravnog sustava. Iz navedenog razloga, kako ničim nije propisano da parkirališta ne mogu biti u vlasništvu pravnih i fizičkih osoba, koje posljedično mogu obavljati djelatnost pružanja usluga parkiranja na javnim površinama u njihovom vlasništvu, neosnovano je pozivanje prvostupanjskog suda na akte Grada Vodnjana i nedostatak suglasnosti gradonačelnika za predmetnu djelatnost, jer se ne radi o nekretnini u vlasništvu Grada Vodnjana niti Grad Vodnjan ima pravnu osnovu da uskrati tužitelju obavljanje njegove registrirane djelatnosti na nekretninama koje ima u zakupu sa suvlasnikom tih nekretnina. Također, kako se ne radi o cesti, na isto se ne primjenjuje niti Zakon o sigurnosti prometa na cestama, a niti Zakon o koncesijama ... a tužitelju za obavljanje predmetne dužnosti nije potrebna koncesija, cijeneći činjenicu da ima valjani ugovor o zakupu zaključen sa suvlasnikom predmetne nekretnine."

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

8. U ustavnoj tužbi podnositelj u bitnome ističe kako u konkretnom slučaju ne postoji pravna osnova potraživanja tužitelja. Osporenu odluku stoga smatra nezakonitom i neustavnom iz razloga koje je isticao i tijekom postupka koji je okončan osporenom odlukom.

IV. OCJENA USTAVNOG SUDA

9. Ustavni sud prvenstveno cijeni potrebnim istaknuti da kad je riječ o tumačenju i primjeni prava na konkretne slučajeve, on ne zamjenjuje pravna stajališta nadležnih sudova svojim sve dok sudske odluke ne upućuju na arbitrarnost i/ili samovolju u njihovom donošenju. Ustavni sud, stoga, podsjeća da nije njegova zadaća preuzeti ulogu sudova koji su prvi pozvani tumačiti mjerodavno pravo. Zadaća Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takve interpretacije sudova suglasni s Ustavom s aspekta zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ustavni sud pazi samo na povrede ustavnih prava na način i u okvirima određenim Ustavom i Ustavnim zakonom, pri čemu zadiranje u Ustavom zaštićena prava mora biti ustavnopravno neprihvatljivo. Ujedno Ustavni sud načelno ne ulazi u analizu istinitosti činjeničnog supstrata utvrđenog u postupku u svezi s kojim je podnesena ustavna tužba, jer su za ustavnosudski postupak mjerodavne samo one činjenice o čijoj opstojnosti ovisi postojanje povrede ustavnog prava.

9.1. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" broj 33/01., 60/01. - vjerodostojno tumačenje članaka 31. stavka 1., 46. stavaka 1. i 2., 56. stavka 4. i 90. stavka 1., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 123/17., 98/19. i 144/20.) u mjerodavnom dijelu propisivao je:

"Članak 19.

Općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na:

(...)

- promet na svom području

(...)

"V. TIJELA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE I JEDINICA
PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

1. Predstavničko tijelo

Članak 27.

Općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština predstavnička su tijela građana i tijela lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave koja donose akte u okviru djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te obavljaju druge poslove u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave."

"Članak 35.

Predstavničko tijelo:

(...)

2. donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,

(...)"

"2. Izvršno tijelo

Članak 39.

Izvršno tijelo jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave u općini je općinski načelnik, u gradu gradonačelnik i u županiji župan."

"Članak 48.

Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan:

1. priprema prijedloge općih akata,

2. izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela,

(...)

6. obavlja i druge poslove utvrđene statutom."

"IX. AKTI JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

1. Opći akti

Članak 73.

Predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom.

(...)"

"Članak 74.

Općinski načelnik, gradonačelnik i župan osiguravaju izvršavanje općih akata predstavničkog tijela na način i u postupku propisanom statutom jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te obavlja nadzor nad zakonitošću rada upravnih tijela koja obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave."

9.2. Člankom 5. stavkom 1. točkom 6. Zakona o sigurnosti prometa na cestama ("Narodne novine" broj 67/08., 48/10., 74/11., 80/13., 158/13., 92/14., 64/15.,

108/17., 70/19., 42/20.; u daljnjem tekstu: ZoSPC) u mjerodavnom dijelu propisano je:

"Članak 5.

(1) Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u skladu s odredbama ovoga Zakona, uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za unutarnje poslove, uređuju promet na svom području tako da određuju:

(...)

6. parkirališne površine i način parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja,

(...)"

9.3. Uvidom u "Službene novine Grada Vodnjana-Dignano" utvrđeno je da je usluga parkiranja po prvi put uređena Odlukom o korištenju javnih parkirališta na području Grada Vodnjana-Dignano od 30. ožujka 2016. ("Službene novine grada Vodnjana-Dignano" broj 2/16.). U skladu s odredbama članaka 2. i 3. naznačene Odluke parkirališne površine određuje gradonačelnik uz prethodnu suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, dok tehničke, organizacijske poslove, naplatu te nadzor nad parkiranjem vozila obavlja trgovačko društvo u vlasništvu Grada Vodnjana.

10. Ustavni sud primjećuje da je sukladno citiranim mjerodavnim odredbama zakona, pružanje usluge parkiranja, kao javna usluga prepuštena na uređenje jedinicama lokalne samouprave, uz suglasnost nadležnog ministarstva. Na javni karakter ove usluge nije od utjecaja vlasničkopravni odnos na nekretninama na kojima se ova javna usluga pruža. Javnopravni karakter ove usluge ne može se mijenjati niti obveznopravnim poslom sklopljenim sa subjektima različitim od onih koji su zakonom i podzakonskim propisom ovlašteni za uređenje pitanja parkiranja. Pravnim poslom ne mogu se derogirati ni prisilne odredbe ZoSPC-a kojima se ovlašćuju jedinice lokalne i područne samouprave na određivanje parkirališne površine i način parkiranja. Ujedno, postojanje registracije za obavljanje neke privredne aktivnosti pri nadležnom tijelu sudbene vlasti, samo po sebi, ne predstavlja dostatnu pravnu osnovu za obavljanje te aktivnosti.

11. Ustavni sud primjećuje kako u osporenoj presudi uporište za svoju odluku nadležno tijelo sudbene vlasti nalazi u odredbama tada važećeg Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine" broj 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03. - pročišćeni tekst, 82/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13., 147/14. i 36/15.), kojim se ne uređuju pitanja parkiranja. Ujedno u obrazloženju osporene odluke nadležno tijelo sudbene vlasti polazi od odredaba Zakona o prostornom uređenju ("Narodne novine" broj 153/13.) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2014. dakle nakon nastanka sporne obveze plaćanja dnevne parkirne karte.

12. S obzirom na navode ustavne tužbe, Ustavni sud razmotrio je ustavnu tužbu s aspekta možebitne povrede prava na pravično suđenje, zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava, koji u mjerodavnom dijelu glasi:

"Članak 29.

Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama (...)"

Pri razmatranju ustavne tužbe podnositelja Ustavni sud polazi od stajališta da se sudski postupci moraju provesti sukladno ustavnom načelu vladavine prava kao najvišom vrednotom 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 propisano člankom 29. stavkom 1. Ustava jamči zaštitu od arbitarnosti u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela. Obrazloženja sudskih odluka odnosno odluka drugih nadležnih tijela koja ne sadrže ozbiljne, relevantne i dostatne razloge za ocjenu kakva je odlukom dana, upućuju na zaključak o arbitarnosti u postupkovnom i/ili materijalnopravnom smislu.

12.1. U konkretnom slučaju, u obrazloženju osporene odluke, a kako bi pojasnio pravno uporište za njezinu izreku, nadležno tijelo polazi od odredaba materijalnog prava koje s predmetom spora nisu u direktnoj vezi ili od odredaba koje se u spornoj pravnoj situaciji ne mogu primijeniti. Pri tome, drugostupanjski sud se nije osvrnuo na materijalnopravni supstrat prvostupanjske presude niti je obrazložio uslijed čega su pravni zaključci prvostupanjskog suda za njega neprihvatljivi niti je obrazložio načelno stajalište prema kojemu činjenica vlasništva nad određenim nekretninama može derogirati kogentne zakonske odredbe kojima se utvrđuje ovlaštenik i način uređenja pitanja parkiranja kao javne usluge.

Slijedom svega navedenog Ustavni sud utvrđuje da drugostupanjski sud u konkretnom slučaju nije u obrazloženju osporene presude iznio ozbiljne, relevantne i dostatne razloge koji bi mogli opravdati njihove odluke, odnosno svoja stajališta nije obrazložio na način koji otklanja svaku sumnju u samovolju i arbitarnosti u postupanju te odlučivanju. Primjenom na konkretan slučaj propisa kojima se neposredno ne uređuju odnosi parkiranja kao javne usluge, drugostupanjski sud postupao je na način koji se može ocijeniti samovoljnim i arbitrarnim, čime je povrijedio pravo podnositelja na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

13. Zbog utvrđene povrede ustavnog prava sadržanog u članku 29. stavku 1. Ustava, Ustavni sud povrede preostalih isticanih ustavnih odredbi nije razmatrao.

14. Slijedom svega navedenog, na temelju članaka 73. i 76. Ustavnog zakona odlučeno je kao u izreci.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
Ingrid Antičević Marinović, v. r.