

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

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, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po zahtjevu S. Č. iz D., I. R. 6, i po službenoj dužnosti, na sjednici održanoj 30. svibnja 2014.,

p r e s u d i o j e

Zahtjev se usvaja.

Ukida se Odluka o organizaciji, načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu D. (Službeni glasnik Grada Dubrovnika broj 12/09.).

Obrazloženje

S. Č. iz D. podnio je Ustavnom sudu Republike Hrvatske temeljem odredbe članka 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 49/02. – pročišćeni tekst), 26. listopada 2010. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o organizaciji i načinu naplate kontrole parkiranja u Gradu D., (Službeni glasnik Grada Dubrovnika broj 12/09.) od 15. prosinca 2009. Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-II-5486/2010 od 5. ožujka 2012. navedeni predmet dostavljen je ovome Sudu na nadležno postupanje. Predmet je kod ovog Suda zaprimljen pod brojem Usoz-125/12. Nakon toga je primljena inicijativa za pokretanje postupka temeljem članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima koju je podnijela M. P. iz D., K. B. 45, koju zastupa I. B. odvjetnik iz D. V. 17. Navedenom inicijativom podnositelj prijedloga predložio je da sud po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti općeg akta Odluke o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu D. (Službeni glasnik Grada Dubrovnika broj 12/09.) i temeljem odredbe članka 85. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima obustavi od izvršenja osporeni opći akt.

Navedeni predmet zaprimljen je pod brojem Usoz-24/14.

Predmete je Sud spojio radi donošenja zajedničke odluke pod brojem Usoz-125/12.

Podnositelj prijedloga S. Č. u bitnome osporava uvođenje dnevne parkirališne karte. Smatra da je ona u nesuglasju sa odredbama članka 2., 3., 4., 5., 6., 7. i 350. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, broj 35/05., 41/08. i 125/11.).

Podnositeljica prijedloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti M. P. iz D. predlaže da Visoki upravni sud po službenoj dužnosti pokrene postupak te Odluku ukine u cijelosti, a posebno članaka 4. stavak 6., članak 6. stavak 3., članak 7., članak 9. i članak 10., članak 11. stavak 2. do 4., članak 12., članak 13. stavak 1., članak 14., članak 15. stavak 5., članak 18. stavak 5. i članaka 20. stavak 3. i članak 21., članak 22., članak 23. stavak 3., te članak 25. osporene Odluke. Prvenstveno ističe da smatra da je cijela Odluka u nesuglasnosti sa Zakonom o sigurnosti prometa na cestama iz razloga što je navedenu Odluku u prosincu 2009. donijelo Gradsko vijeće Grada D. bez prethodno pribavljene suglasnosti Ministarstva nadležnog za unutarnje poslove, iako je prethodna suglasnost Ministarstva nadležnog za unutarnje poslove za donošenje takve odluke propisana odredbom članka 5. važećeg Zakona o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine, broj 67/08., 48/10., 74/11., 80/13. i 158/13.) koja je neizmijenjena na snazi od 2008. godine. Isto tako ističe, kada se promet uređuje na dijelu državne ili županijske ceste, potrebna je i suglasnost Ministarstva nadležnog za poslove prometa. Posebno nezakonitim smatra članak 6. stavak 1. točka 3. osporene Odluke kojom je propisano da parkirališne zone ograničenje vremena trajanja parkiranja i vrijeme njegove naplate određuje gradonačelnik Grada D. na prijedlog Upravnog odjela za promet i komunalne poslove. Smatra da je takvo prenošenje ovlaštenja gradonačelniku za donošenje općih akata u nesuglasju sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 19/2013. – pročišćeni tekst) jer je donošenje općih akata prema navedenom Zakonu u nadležnosti gradskog vijeća, a ne gradonačelnika.

Smatra da treba ukinuti odredbe koje se odnose na dnevnu parkirališnu kartu budući da je takovo uređenje suprotno odredbama članka 54. stavak 1. – 3. i članka 96. stavak 1. i 2. Zakona o zaštiti potrošača (Narodne novine, broj 79/07., 125/07., 79/09, 89/09., 133/09., 78/12. i 56/13.), te odredbama članka 4., članka 7. i članka 249. stavka 1., članka 262. stavka 1. i 2., članka 265. stavka 1. i 2., članka 269. stavka 2., članka 270. stavka 1., članka 271. i članka 322. stavka 1., članka 350. stavka 3. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, broj 35/05., 41/08. i 125/11.). Isto tako smatra da je osporena Odluka suprotna odredbama članka 1. stavka 3., članka 20. stavka 1., 2. i 4. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, broj 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09. i 143/12.) te odredbama članka 85., 86. i 93. o dostavljanju pismena propisanim Zakonom o općem upravnom postupku (Narodne novine broj 47/09.). Isto tako smatra da je osporena Odluka suprotna - odredbama o obilježavanju mjesta parkiranje propisanih normom HRN U.SU 234/80 Oznake na kolniku – Ostale oznake – Obilježavanje mjesta za parkiranje koja je preuzeta iz Pravilnika (JUS standarda) (Službeni list SFRJ broj 17/80.) koji još uvijek vrijedeći propis u Republici Hrvatskoj te određenim odredbama Ustava Republike Hrvatske. Predlaže da Visoki upravni sud Republike Hrvatske pokrene postupak po službenoj dužnosti i ukine osporeni opći akt.

Odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) pozvano je Gradsko vijeće Grada D. da se očituje na navode zahtjeva i prijedloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti.

Predsjednik Gradskog vijeća dostavio je očitovanje članka Upravnog odjela za promet, stanogradnju i razvojne projekte Grada D.

Iz očitovanja pročelnika koje je dostavljeno predsjedniku Gradskog vijeća Grada D. proizlazi da se pročelnik isključivo očitovao na predloženu inicijativu, a nije se očitovao na podneseni zahtjev iako navodi da dostavlja očitovanje na broj Usoz-125/2012 koji se odnosi na zahtjev S. Č. te na broj Usoz-24/2014 koji se odnosi na inicijativu M. P.

U bitnome navodi da je Odluka sukladna zakonu što se tiče uvođenja dnevne parkirališne karte poziva se na presudu Visokog upravnog suda RH, broj Usoz-181/2012 od 27. rujna 2013. kojom je rješavano pitanje ocjene zakonitosti općeg akta kojim se uređuje pitanje naplate parkiranja u Gradu Z. u kojem je istaknuto pravno shvaćanje Ustavnog suda RH, prema kojem je parkiranje i uređenje naplate za korištenje parkirnog mjesta javna usluga koju je sukladno odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi dužna organizirati lokalna samouprava i u tom organiziranju propisuje uvjete za uređenje parkirališta i postupak naplate naknade za korištenje parkirališta koji uvjeti jednako vrijede za sve pa ne mogu biti podvrgnuti pregovaranju između davatelja usluga parkiranja i korisnika usluge.

Što se tiče nepribavljanja suglasnosti ističe da je u donošenju Odluke pribavljena suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova Policijske uprave D.-n. broj 511-03-03/2-736/2-00 od 30. ožujka 2000. koju u preslici dostavlja. Ističe da se prije osporenog općeg akta primjenjivala Odluka organizaciji i načinu naplate i kontroli parkiranju Gradu D. iz 2003. koja je jednako kao i Odluka osporena u ovom predmetu donesena sukladno i na temelju odredaba Odluke o uređenju prometa na području Grada D. od 13. travnja 2000. godine. Navodi da su tom Odlukom koja je i sada na snazi utvrđeni način i postupci uređenja prometa na javnim prometnim površinama Grada D., a člankom 4. je određeno da se utvrđuje pitanje parkiranja vozila, premještanja, blokiranja i uklanjanja nepropisno parkiranih i ostavljenih vozila kao i zaustavljanje i parkiranje javnim prometnim površinama radi obavljanja djelatnosti. Člankom 20. te Odluke iz 2000. godine propisano je da će način i uvjete upravljanja, gospodarenja i korištenja javnim parkiralištem, javnim garažama i označenim parkirališnim mjestima na javnim prometnim površinama odrediti svojim aktom Gradsko vijeće Grada D. U operativnom provođenju pobijanog općeg akta koji predstavlja temelj organizacije i načina naplate parkiranja, Grad D. kontinuirano pribavlja od MUP-a zasebne suglasnosti za svako uređenje parkirališnog prostora, te se uz ovo očitovanje dostavlja projekt organizacije naplate i kontrole parkiranja u Središnjem području Grada D. iz 1999. sa suglasnostima MUP-a iz 2002., 2003., 2006. kao i zapisnike sastavljene prilikom obilaska gradskih ulica radi utvrđivanja stanja prometne signalizacije i mogućnosti naplate parkiranja iz 2010. i 2011. Iz očitovanja proizlazi da pročelnik Gradskog ureda smatra da je osporavani opći akt donesen na zakonit način i od Gradskog vijeća Grada D. ovlaštenog na temelju članka 20. Odluke o uređenju prometa na području Grada D. od 13. travnja 2000. za koju je u postupku donošenja pribavljena suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova. Prema mišljenju pročelnika to znači da u postupku donošenja nije povrijeđena odredba članka 5. Zakona o sigurnosti prometa na cestama. Isto tako iz očitovanja proizlazi da nije povrijeđen Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi jer je donošenje općih akata u nadležnosti Gradskog vijeća a ne gradonačelnika zbog toga što je prema Statutu Grada D. gradonačelnik nositelj izvršne vlasti grada u obavljanju te vlasti donosi pojedinačne akte kada je za to ovlašten Zakonom, Statutom ili Odlukom Gradskog vijeća te izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata Gradskog vijeća. Gradsko vijeće je donošenjem Odluke o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranju u Gradu D.

ovlastilo gradonačelnika D. za donošenje Odluke iz članka 6. stavka 3. i članka 9. stavka 5. i sl. pa je zapravo riječ o Odlukama Gradskog vijeća koje je ovlašten donosi gradonačelnik te time nisu dovedene u pitanje odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Uvidom u osporeni opći akt te način donošenja tog akta Visoki upravni sud je odlučio temeljem prijedloga M. P. temeljem odredbe članka 83. stavak 2. pokrenuti postupak po službenoj dužnosti za ocjenu zakonitosti cijelog općeg akta te odlučiti i o zahtjevu S. Č. koji osporava samo odredbe koje se odnose na uvođenje dnevne parkirališne karte.

Prema ocjeni ovoga Suda u postupku donošenja osporenog općeg akta povrijeđen je Zakon o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine, broj 67/2008., 48/10., 74/11., 80/13. i 158/13.). Naime osporena Odluka o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu D. donesena je na sjednici Gradskog vijeća Grada D. održanoj dana 15. prosinca 2009. godine kada je već bio na snazi Zakon o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine, broj 67/2008.). Iako je navedeni Zakon od dana donošenja mijenjan odredba članka 5. stavka 1. točke 6. i stavka 4. nije mijenjana.

Odredbom članka 5. stavka 1. točke 6. navedenog Zakona propisano je da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u skladu s odredbama ovog Zakona, uz prethodnu suglasnost Ministarstva nadležnog za unutarnje poslove, uređuje promet na svom području tako da određuje parkirališne površine i način parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja. Stavkom 4. navedenog članka 5. propisano je da poslove nadzora nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila, upravljanja prometom te premještanja nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila sukladno odredbama ovog Zakona mogu, osim Ministarstva nadležnog za unutarnje poslove, obavljati jedinice lokalne samouprave uz prethodnu suglasnost Ministarstva nadležnog za unutarnje poslove. Iz Odluke o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu D. proizlazi da je ona donesena na temelju članka 33. Statuta Grada D. (Službeni glasnik Grada Dubrovnika broj 4/09.). U uvodnom dijelu Odluke nigdje se ne spominje da je donesena uz prethodnu suglasnost Ministarstva nadležnog za unutarnje poslove.

Iz očitovanja također jasno proizlazi da u postupku donošenja osporene Odluke nije pribavljena suglasnost Ministarstva nadležnog za unutarnje poslove. Naime, iz očitovanja načelnika Upravnog odjela za promet, stanogradnju i razvojne projekte proizlazi da nije pribavljena suglasnost Ministarstva nadležnog za unutarnje poslove u postupku donošenja osporene Odluke budući da se smatra da je suglasnost dana i to iz razloga što je pribavljena suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova Policijske uprave D.-n. broj 511-03-03/2-736/2-00 od 30. ožujka 2000. godine u postupku donošenja Odluke o uređenju prometa na području Grada D. objavljene u Službenom glasniku Grada D. broj 3/2000. od 10. svibnja 2000. godine.

Prema ocjeni ovoga Suda prethodna suglasnost koja je dana u postupku donošenja Odluke o uređenju prometa na području Grada D. i to temeljem ranijeg važećeg Zakona o sigurnosti prometa na cestama (članka 1. stavka 2. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine, broj 105./04.)), koji je prestao važiti stupanjem na snagu Zakona o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine, broj 67/2008.) ne može se smatrati suglasnošću u smislu odredbe članka 5. stavka 1. točke 6. i stavka 4. sada važećeg Zakona o sigurnosti prometa na cestama.

Naime, osporena odluka donesena je 15. prosinca 2009., objavljena u Službenom glasniku Grada D. broj 4/09. od 16. prosinca 2009. te stoga navedena Odluka trebala biti donijeta u skladu sa važećim Zakonom o sigurnosti prometa na cestama.

Prema ocjeni ovoga Suda prethodna suglasnost za donošenje Odluke donesena na temelju ranije važećeg Zakona koja je bila temelj za ranije važeću Odluku ne može zamijeniti prethodnu suglasnost koja je trebala biti pribavljena u postupku donošenja osporene Odluke temeljem važećeg Zakona o sigurnosti prometa na cestama.

Isto tako Odluka o uređenju prometa na području Grada D. objavljena u Službenom glasniku broj 3/2000. od 10. svibnja 2000. iako je na snazi ne može biti temelj za donošenje drugog općeg akta iste pravne snage. Naime temelj za donošenje općeg akta jedinice lokalne samouprave može biti samo zakon i statut jedinice lokalne samouprave. Kako je nesporno da je osporeni opći akt donesen bez potrebne suglasnosti Ministarstva nadležnog za unutarnje poslove trebalo ga je temeljem odredbe članka 86. stavka 3. ukinuti.

Što se tiče navoda iz očitovanja pročelnika Upravnog odjela za promet, stanogradnju i razvojne projekte iz kojeg proizlazi da Gradsko vijeće općim aktom može ovlastiti gradonačelnika za donošenje općeg akta valja istaći da je sukladno odredbi članka 35. stavka 1. točke 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, jedino predstavničko tijelo ovlašteno donositi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne odnosno područne, regionalne samouprave. Dakle, u konkretnom slučaju, takve akte ovlašteno je donositi jedino Gradsko vijeće Grada D. te ne može svoju ovlast prenijeti na izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave, u konkretnom slučaju gradonačelnika Grada D.

Objava ove presude temelji se na odredbi članka 86. stavak 4. Zakona o upravnim sporovima, prema kojoj odredbi ukinuti opći akt prestaje važiti danom objave presude Visokog upravnog suda u Narodnim novinama.

O prijedlogu za odgodu ovrhe općeg akta nije odlučivano s obzirom na način kako je predmet riješen.

U Zagrebu 30. svibnja 2014.