

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

Poslovni broj: Usoz-164/2012-6

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

I

R J E Š E N J E

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu zahtjeva B. B. iz Z., M. 3, B. V. iz Z., V. 90 i K. H. iz V. G., Z. 126, na sjednici dana 29. kolovoza 2014.

p r e s u d i o j e

Zahtjev B. B. se djelomično usvaja.

Ukida se članak 12. stavak 4. i 5. Odluke o organizaciji i načinu naplate parkiranja (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 12/11. i 18/13.) i članak 13. stavak 1. iste odluke u dijelu koji glasi: ...“pravnim i fizičkim osobama“.

U preostalom dijelu zahtjev se odbija.

r i j e š i o j e

Zahtjev B. V. se odbacuje.

Postupak u povodu zahtjeva K. H. se obustavlja.

Obrazloženje

B. B. je na temelju odredbe članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 49/02.-pročišćeni tekst), 2. kolovoza 2011. podnio prijedlog za ocjenu zakonitosti članka 12., 13., 14. i 15. Odluke o organizaciji i načinu naplate parkiranja (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 12/11.) koji je donijela Gradska skupština Grada Z.

Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje: Ustavni sud) broj: U-II-4016/2011 od 5. ožujka 2012., predmet podnositelja B. B. je dostavljen na nadležno rješavanje ovom Sudu.

B. V. podnio je 5. ožujka 2012. Ustavnom sudu prijedlog za ocjenu suglasnosti za zakonom i Ustavom iste odluke (članka 3. i 24.). Dopisom Ustavnog suda, broj: U-II-1474/2012 od 17. svibnja 2012., zahtjev B. V. proslijeđen je na nadležno rješavanje ovom Sudu te je zaprimljen pod poslovnim brojem Usoz-186/2012.

K. H. podnio je 12. prosinca 2012. Ustavnom sudu prijedlog za ocjenu suglasnosti sa zakonom i Ustavom iste odluke (članka 22. i 24.). Dopisom Ustavnog suda, broj: U-II-6277/2012 od 17. prosinca 2012. zahtjev K. H. proslijeđen je na nadležno rješavanje ovom Sudu te je zaprimljen pod poslovnim brojem: Usoz-210/2012.

S obzirom da se zahtjevi odnose na isti opći akt Sud je predmete spojio pod brojem: Usoz-164/2012, radi donošenja zajedničke odluke.

B. B. se u zahtjevu poziva na stajalište Ustavnog suda izraženo u odluci U-II-3357/2008 za koje smatra da je primjenjivo i u ovom slučaju. Ukazuje kako su Zakonom o sigurnosti prometa na cestama određeni svi relevantni pojmovi i utvrđena pravila za parkiranje vozila, a taj zakon ne sadrži pojmove tzv. „rezerviranih parkirališnih mjesta“ ni tzv. „neovlašteno“ parkiranje ni horizontalnu signalizaciju rezerviranog parkirališnog mjesta žutom bojom ni premještanje tzv. „neovlaštenih“ vozila. Također ukazuje na izvješće Ustavnog suda broj: U-X-5105/2008 kojim je ukazano na zakonsku nedorečenost u normativnom uređenju parkiranja. Smatra osporene odredbe nesuglasne i s normama EU, sa člankom 35. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima odnosno s pravilima o korištenju općih dobara čija svrha je spriječiti privatiziranje općeg i javnog dobra u općoj upotrebi. Poziva se na pravo služnosti, uporabe i neposrednog posjeda. Ukazuje kako na temelju članka 12. Odluke gradsko upravno tijelo nadležno za promet, pojedinačnim rješenjem odobrava pojedincu razmjerno trajno pravo uporabe, posjeda i služnosti parkirnog mjesta te propisuje

mogućnost odobravanja rezerviranih parkiranih mjesta od 5% ili 15% no smatra kako se proizvoljno moglo odrediti i 90% ili 100%. Osporene odredbe nalazi nesuglasnim i sa Zakonom o općem upravnom postupku, odredbama o upravnim ugovorima. Navodi kako upravno tijelo generalno zabranjuje parkiranje na čitavom području G. G. (prošireno na J. i ulicu I. G. K.) te premješta sva vozila bez tzv. „pravovaljane dozvole“ s tzv. „rezerviranih“ i obilježenih parkirališnih mjesta. Smatra da se na Odlukom propisani način birokratskom arbitražom odobravaju rezervirana parkirališna mjesta tako da se određuje gdje i kako „isključivo“ mora stanovati podnositelj zahtjeva i gdje i kako „isključivo“ mora biti registrirano vozilo (ZG registracija). Upravno tijelo na taj način može proizvoljno odrediti bilo koje kriterije za odobravanje rezervacije parkirališnog mjesta. Osim toga Odluka propisuje da upravno tijelo može, ali ne mora odobriti rezervirano parkirališno mjesto pravnoj i fizičkoj osobi, a ta neodređenost, smatra, dopušta voluntarizam upravnog tijela i zlouporabu zakonske nedorečenosti. Zaključuje kako se Odlukom omogućava arbitrarno selektivno odobravanje rezerviranih parkirališnih mjesta te smatra kako su osporene odredbe u nesuglasnosti i sa Zakonom o zaštiti osobnih podataka jer upravno tijelo Grada Z. na opisani način prikuplja zbirku osobnih podataka. Predlaže Sudu da ukine ili poništi osporene odredbe Odluke.

Razlozi osporavanja B. V. i K. H. se zbog načina rješavanja njihovih zahtjeva posebno ne navode.

Očitovanje na navode zahtjeva Sudu je dostavio Odbor za Statut, Poslovnik i propise Gradske skupštine Grada Z. Prije svega ukazuje da zahtjev B. B. nije sukladan odredbi članka 83. Zakona o upravnim sporovima. Smatra kako je na temelju odredbe članka 5. stavka 1. točke 6. i stavka 11. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u potpunosti ovlaštena samostalno urediti i regulirati promet i prometnu infrastrukturu na svom području, a naročito parkirališne površine i način parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja. U tom smislu je Gradska skupština Grada Z. 12. srpnja 2011., uz prethodnu suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova, donijela Odluku o organizaciji i načinu naplate parkiranja, dok je 29. kolovoza 2013. na isti način donijela i Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o organizaciji i načinu naplate parkiranja (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 18/13.). Smatra kako podnositelj osporava evidentnu nadležnost Grada Z. da samostalno uređuje pitanje prometa na svom području pa tako i mjesta ograničenog parkiranja. U odnosu na Odluku Ustavnog suda, broj: U-II-3357/2008 smatra kako tumačenje Ustavnog suda dano u toj odluci upravo ide u prilog zaključku kako Grad Z. nije prekoračio svoje ovlasti. Smatra neosnovanim navode podnositelja u odnosu na povredu članka 35. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, te se poziva na članak 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i zaključuje kako su sve javne površine na području Grada Z. pa time i javne parkirališne površine, u vlasništvu Grada Z. Smatra neosnovanim pozivanje podnositelja na Zakon o općem upravnom postupku, odnosno na institut upravnog ugovora jer Odlukom nije propisano da se u odnosu na rezervirana parkirališna mjesta sklapa upravni ugovor. U odnosu na navode podnositelja da Grad Z. prikuplja zbirku osobnih podataka ističe kako je radi donošenja rješenja o rezerviranom parkirališnom mjestu, potrebno u postupku donošenja rješenja utvrditi sve relevantne činjenice, a budući da se radi o autonomnom pravu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, rješenje mora sadržavati osnovne podatke o identitetu osobe, mjestu stanovanja i vozilu. Osim toga radi se o podacima koje MUP dostavlja na zahtjev pravnih osoba, a riječ je o generalnim podacima koji su vidljivi iz osobne iskaznice i vozačke dozvole i nisu tajni te ne mogu biti nedostupni tijelima koja rješavaju o određenim pravima i obvezama stranaka, odnosno građana koji su podnijeli zahtjev. Predlaže Sudu da zahtjev kao neosnovan odbije.

Predlaže da Sud zahtjev B. V. odbaci na temelju odredbe članka 85. stavka 1. točke 4. Zakona o upravnim sporovima, a zahtjev K. H. odbaci na temelju odredbe članka 85. stavka 1. točke 5. Zakona o upravnim sporovima.

Zahtjev B. B. je djelomično osnovan.

Prije svega Sud u odnosu na navode donositelja akta kako zahtjev B. B. nije sukladan odredbi članka 83. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.-dalje: ZUS) ističe kako se u konkretnom slučaju radi o zahtjevu koji je ovom Sudu ustupljen na nadležno rješavanje rješenjem Ustavnog suda, jer je podnesen 2. kolovoza 2011., dakle prije stupanja na snagu ZUS-a (koji je na temelju odredbe članka 92. stupio na snagu 1. siječnja 2012.). S obzirom da su na temelju odredbe članka 31. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatni i dužna ih je poštovati svaka fizička i pravna osoba, Sud je pristupio meritornoj ocjeni zakonitosti osporavanih odredbi bez prethodnog ispitivanja dopuštenosti i pravodobnosti tog zahtjeva.

Odluka o organizaciji i načinu naplate parkiranja (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj: 12/11.) izmijenjena je i dopunjena Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o organizaciji i načinu naplate parkiranja (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj: 18/13.) s tim da je u odnosu na osporene odredbe izmijenjen samo članak 13., ali ne na način koji bi sadržajno bitno odstupao od teksta kako je glasilo u trenutku podnošenja zahtjeva.

Osporene odredbe Odluke o organizaciji i načinu naplate parkiranja (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 12/11. i 18/13., dalje: Odluka) glase:

Članak 12.

Rezervirana parkirališna mjesta odobrava rješenjem gradsko upravno tijelo nadležno za promet po zahtjevu korisnika na rok od godinu dana.

Na zahtjev korisnika rok iz stavka 1. ovoga članka može se produžiti.

Iznimno, gradsko upravno tijelo nadležno za promet donijet će novo rješenje kojim će se korisniku osigurati drugo rezervirano parkirališno mjesto u neposrednoj blizini, ako se prije isteka roka na koje je rješenje doneseno izmijene prometne okolnosti.

Broj odobrenih rezerviranih parkirališnih mjesta u jednoj parkirališnoj zoni može biti do 5% od ukupnog broja parkirališnih mjesta u toj parkirališnoj zoni.

Iznimno, broj odobrenih rezerviranih parkirališnih mjesta u pojedinom parkirališnom bloku može biti do 15% od ukupnog broja parkirališnih mjesta u tom parkirališnom bloku.

Članak 13.

Rezervirana parkirališna mjesta mogu se odobriti državnim tijelima, sudbenoj vlasti, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, veleposlanstvima, konzulatima, pravnim i fizičkim osobama.

Korisnicima iz stavka 1. ovoga članka može se odobriti 10 rezerviranih parkirališnih mjesta, a u iznimnim slučajevima gradonačelnik Grada Zagreba može odobriti i veći broj rezerviranih parkirališnih mjesta.

Veleposlanstvima i konzulatima može se bez plaćanja naknade odobriti najviše 3 rezervirana parkirališna mjesta, a na temelju opravdanog zahtjeva ministarstva nadležnog za vanjske poslove može se odobriti i veći broj.

Za horizontalnu signalizaciju rezerviranog parkirališnog mjesta koristi se žuta boja.

Članak 14.

Visinu naknade i način plaćanja za rezervirana parkirališna mjesta određuje gradonačelnik Grada Zagreba.

Naknada za rezervirana parkirališna mjesta plaća se u korist proračuna Grada Zagreba.

Članak 15.

Zabranjeno je neovlašteno zaustavljanje i parkiranje na rezerviranim parkirališnim mjestima.

Ocjenjujući zakonitost osporenih odredbi Sud nalazi da je dijelom članka 12. i dijelom članka 13. stavka 1. predstavničko tijelo Grada Z. prekoračilo ovlasti dane Zakonom o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine, broj 67/08., 48/10., 74/11., 80/13., 158/13. i 92/14. – dalje: ZSPNC) za uređivanje prometa na svom području.

Članak 5. stavak 1. točka 6. ZSPNC, na temelju kojeg je Odluka donesena, propisuje kako 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: parkirališne površine i način parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja.

Sukladno stajalištu Ustavnog suda izraženom u Odluci, broj: U-II-3357/2008 od 29. rujna 2010. citirana odredba ZSPNC-a znači da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu:

... „ - odrediti parkirališta kao posebne površine za parkiranje te odrediti hoće li se na tim površinama parkiranje naplaćivati ili neće,

- iz određenih razloga zabraniti parkiranje na određenim konkretnim površinama na kojima bi inače prema odredbama ZSPNC-a zaustavljanje i parkiranje bilo dopušteno, u kojem slučaju te površine treba označiti odgovarajućim prometnim znakovima zabrane zaustavljanja, parkiranja ili i jednog i drugog, i

- urediti druga pitanja u vezi sa zaustavljanjem i parkiranjem vozila, koja nisu uređena ZSPNC-om.

Prema stajalištu Ustavnog suda, jedinica lokalne samouprave nije dopušteno općim aktom generalno (paušalno) zabraniti zaustavljanje i parkiranje na površinama na kojima je to inače zakonom dopušteno. Stoga propisivanje takve zabrane istodobno predstavlja prekoračenje ovlasti odnosno odlučivanje izvan njihovog djelokruga i nesuglasnost s odredbama ZSPNC-a.“...

Dijelom članka 13. stavka 1. Odluke koji Sud nalazi zakonitim omogućeno je rezerviranje parkirališnih mjesta točno određenim kategorijama tijela koja obnašaju javnu vlast odnosno javne funkcije, pa Sud ne nalazi nezakonitom mogućnost rezervacije parkirališnih mjesta tim tijelima, budući da je to u javnom interesu i prikladno njegovom ostvarenju jer omogućuje neometano obavljanje javnih funkcija.

Rezervacija parkiranja je ograničena i razmjerna naprijed navedenom cilju, jer je u članku 13. stavku 2. i 3. Odluke apsolutnim brojem koji Sud nalazi prihvatljivim, propisan maksimum rezerviranih parkirališnih mjesta pri čemu se, imajući na umu da su ograničenja uvedena radi obavljanja javnih funkcija, ovaj broj može prilagoditi svakom pojedinom slučaju, a iznimno se može i povećati. Pri tome i propisano pravilo i njegovu iznimku valja tumačiti striktno sukladno javnom interesu koji se ostvaruje.

Međutim, Sud nalazi nedostatak takvog legitimnog cilja u dijelu odredbe članka 13. stavka 1. Odluke kojom se propisuje odobravanje rezerviranih parkirališnih mjesta pravnim i fizičkim osobama generalno, bez određivanja ikakvog cilja u javnom interesu koji se time želi postići, jer pravne i fizičke osobe nisu ni na koji način konkretizirane pa ni s obzirom na djelatnost koju obavljaju, kao što su to ostala tijela navedena u toj

odredbi. Stoga je Sud našao nezakonitim dio odredbe članka 13. stavka 1. Odluke koji se odnosi na mogućnost rezervacije parkirališnih mjesta nedefiniranom krugu pravnih i fizičkih osoba.

Naime, odobravanje rezerviranog parkirališnog mjesta ima za posljedicu zabranu parkiranja drugih građana na tom mjestu zbog čega moraju biti propisani uvjeti pod kojima je gradsko upravno tijelo ovlašteno odobriti rezervirano parkirališno mjesto. Propisivanjem odobravanja rezerviranih parkirališnih mjesta pravnim i fizičkim osobama kako je to učinjeno u konkretnom slučaju, predstavničko tijelo protivno naprijed navedenom stajalištu Ustavnog suda, generalno zabranjuje parkiranje na površinama na kojima je to inače dopušteno, jer ne određuje razloge zbog kojih se može odobriti rezervacija parkirališnog mjesta. Tako se omogućuje arbitrarno postupanje gradskog upravnog tijela nadležnog za promet, odnosno omogućuje da se nekim korisnicima odobre rezervirana parkirališna mjesta, a drugima ne, bez da su propisani ikakvi kriteriji kojima bi se javnopravno tijelo trebalo rukovoditi kod donošenja rješenja.

Isto tako Sud nalazi osnovanim navod podnositelja zahtjeva da je propisivanje maksimalnog postotka odobrenih rezerviranih parkirališnih mjesta u jednoj parkirališnoj zoni, odnosno parkirališnom bloku, kako je to učinjeno člankom 12. stavkom 4. i 5. Odluke, proizvoljno, jer ni u tom dijelu nisu određeni kriteriji za određivanje ukupnog postotka broja rezerviranih parkirališnih mjesta koji dovodi do ograničavanja mogućnosti parkiranja drugih građana, ponovno bez određivanja cilja takvom ograničenju i jasnih kriterija kojima se ograničavaju prava drugih građana. Osim toga, maksimalan broj rezerviranih parkirališnih mjesta ovlaštenim korisnicima propisan je člankom 13. stavkom 2. i 3. koje je Sud iz ranije navedenih razloga ocijenio zakonitim.

Budući da je Sud ocijenio zakonitim članak 13. stavak 1. Odluke osim u dijelu kojim se propisuje odobravanje rezerviranih parkirališnih mjesta pravnim i fizičkim osobama generalno, pod pojmom „korisnika“ iz članka 12. Odluke (u dijelu koji Sud nije ukinuo) treba smatrati samo tijela koja obnašaju javne funkcije i koja su navedena u članku 13. stavku 1. koji je Sud ocijenio zakonitim.

U odnosu na ostale navode podnositelja zahtjeva Sud ne nalazi nezakonitom odredbu prema kojoj se za horizontalnu signalizaciju rezerviranog parkirališnog mjesta koristi žuta boja, jer se upravo na taj način ostali građani upozoravaju na drugačiji režim označenog parkirališnog mjesta, odnosno posljedice do kojih parkiranje na takvom mjestu može dovesti. Označavanje takvih površina odgovarajućom signalizacijom je prema naprijed citiranom stajalištu Ustavnog suda sukladno ZSPNC.

Neosnovani su navodi podnositelja kojima upućuje na nezakonitost osporenih odredbi zbog nesuglasnosti s pojedinim institutima stvarnog prava, jer se osporenim odredbama ne zasnivaju stvarna prava na tuđoj stvari.

Također Sud ne nalazi osporene odredbe u nesuglasju sa Zakonom o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.), u dijelu kojim se propisuje mogućnost sklapanja upravnog ugovora, jer te odredbe ni na koji način nisu relevantne za ovaj upravni spor budući da se njima općenito dopušta mogućnost sklapanja upravnog ugovora radi izvršenja prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena konkretna upravna stvar.

S obzirom na naprijed navedene razloge zbog kojih je Sud ukinuo određene odredbe Odluke nije našao potrebnim ispitati i njihovu eventualnu suglasnost sa Zakonom o zaštiti osobnih podataka.

U preostalom dijelu Sud zahtjev nalazi neosnovanim, a podnositelj posebno niti ne prigovara određivanju visine naknade i načinu plaćanja za rezervirana parkirališna mjesta. Rezervacija parkirališnog mjesta ovlaštenom subjektu sama po sebi ima za posljedicu zabranu zaustavljanja i parkiranja drugih osoba na takvom parkirališnom mjestu.

Slijedom izloženog Sud je na temelju odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a ukinuo osporene odredbe Odluke kao u izreci, dok je u preostalom dijelu odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a zahtjev odbio.

Ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave ove presude u Narodnim novinama (članak 86. stavak 4. ZUS-a).

B. V. podnio je zahtjev za ocjenu zakonitosti osporene odluke nakon 1. siječnja 2012., odnosno nakon što je ZUS stupio na snagu. Zbog toga je rješenjem Suda, broj: Usoz-186/2012 od 19. svibnja 2014., pozvan dostaviti Sudu u roku osam dana od primitka tog rješenja pojedinačnu odluku javnopravnog tijela koja se temelji na osporavanom općem aktu, a kojom je došlo do povrede njegovog prava ili pravnog interesa (članak 83. stavak 1. i članak 84. stavak 2. ZUS-a). Ujedno je tim rješenjem podnositelj upozoren da će ako u ostavljenom roku ne otkloni nedostatak zahtjeva, Sud zahtjev odbaciti kao neuređan. Navedeno rješenje podnositelju je uredno dostavljeno 22. svibnja 2014. sukladno odredbi članka 85. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.), koja se u upravnom sporu primjenjuje na temelju odredbe članka 50. stavka 1. ZUS-a. S obzirom da podnositelj u ostavljenom roku nije otklonio nedostatke zahtjeva koji su takvi da sprečavaju rad Suda, Sud je na temelju odredbe članka 29. stavka 2. ZUS-a zahtjev B. V. odbacio kao neuređan.

Podneskom zaprimljenim kod ovoga Suda 10. lipnja 2014. K. H. je zatražio od Suda da postupak obustavi, pa je u odnosu na taj zahtjev riješeno kao u izreci, sukladno odredbi članka 88. stavka 1. ZUS-a.

U Zagrebu 29. kolovoza 2014.