

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

Poslovni broj: Usoz-36/16-5

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 Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, mr.sc. Ivice Kujundžića, Lidije Vukičević i Marine Kosović Marković, članova vijeća, uz sudjelovanje sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom obavijesti E. S. iz B., kojeg zastupa opunomoćenik L. K., odvjetnik iz P., po službenoj dužnosti, na sjednici vijeća održanoj 13. lipnja 2016.

p r e s u d i o j e

Ukidaju se sljedeće odredbe Odluke o uređenju prometa na području Grada Pule („Službene novine“, broj: 7/10.):

- članak 3.,
- članak 4.,
- članak 9. stavak 5.,
- članak 11. stavak 1.,
- članak 12. stavak 4.,
- članak 15. stavak 2.,
- članak 18. stavak 3. i
- članak 20. stavak 1.

Obrazloženje

Podnositelj je podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o uređenju prometa u Gradu Puli („Službene novine“, broj 5/97. i 9/02.) i Odluke o uređenju prometa na području Grada Pule („Službene novine“, broj 7/10.).

Kako se zahtjev podnositelja odnosi na ocjenu zakonitosti dvije samostalne odluke, dakle dva opća akta, to je zahtjev u dijelu koji se odnosi na Odluku o uređenju prometa u Gradu Puli („Službene novine“, broj 5/97. i 9/02.) zaprimljen pod poslovnim brojem Usoz-34/16, dok je zahtjev u dijelu koji se odnosi na ocjenu zakonitosti Odluke o uređenju prometa na području Grada Pule („Službene novine“, broj 7/10.) zaprimljen pod ovisnom brojem Usoz-36/2016.

U zahtjevu podnositelj citira sadržaj odredbe članka 9. stavka 5. i članka 10. stavka 1. Odluke o uređenju prometa na području Grada Pule („Službene novine“, broj: 7/10.-dalje u tekstu: Odluka), koje smatra protivnim odredbama članka 5. stavka 1. točke 6. i stavka 11. Zakona o sigurnosti prometa na cestama ("Narodne novine", broj: 67/08., 48/10., 74/11., 80/13., 158/13.,

92/14. i 64/15.), u vezi s odredbama članka 19., 28. i 35. stavka 1. točke 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj: 33/01., 60/01.-vjerodostojno tumačenje, 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12. i 19/13.-pročišćeni tekst). Nastavno u zahtjevu citira sadržaj i odredbe članka 5. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, iz koje proizlazi da 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 (stavak 1. točka 6.), s tim da nadzor parkiranja vozila na mjestima na kojima je parkiranje vremenski ograničeno obavljaju pravne osobe koje odrede jedinice lokalne samouprave (stavak 11.). Navodeći ovlaštenja gradskog vijeća, kao predstavničkog tijela građana, koja su propisana Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, podnositelj zaključuje kako su odredbe članka 9. stavka 5. i članka 10. Odluke nezakonite iz razloga što je jedino Gradsko vijeće Grada Pule ovlašteno uređivati promet na svom području, odnosno donositi odluke kojima uređuje parkirališne površine i način parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja, dok se citiranim odredbama Odluke ta ovlast prenosi na gradonačelnika Grada Pule, kao izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave. Iz izloženog slijedi kako niti jednim od navedenih Zakona nije dana ovlast izvršnom tijelu jedinice lokalne samouprave da donosi akte kojima uređuje promet na svom području, kao što nije dana ni ovlast predstavničkom tijelu da svoje ovlasti prenese na izvršno tijelo. S tim u vezi podnositelj upućuje i na presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usoz-125/2012 od 30. svibnja 2014., a prema kojoj je jedino predstavničko tijelo ovlašteno donositi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, zbog čega se navedene ovlasti ne mogu prenijeti na izvršno tijelo te jedinice. Sukladno svemu navedenom, podnositelj predlaže ovom Sudu da, po službenoj dužnosti, pokrene postupak ocjene zakonitosti Odluke i istu ukine.

Sud je, odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12. i 152/14.), pozvao donositelja predmetnog općeg akta na dostavu očitovanja o zahtjevu podnositelja. Gradsko vijeće Grada Pule nije dostavilo očitovanje na podneseni zahtjev, već je isto učinila Služba za zastupanje Grada Pule, koja je u očitovanju, klasa: 960-03/16-01/176, urbroj: 2168/01-06-01-0365-16-3 od 25. travnja 2016., izvijestila ovaj Sud da je Odluka na snazi te da je podnositeljev zahtjev u cijelosti neosnovan iz razloga što sadržaj osporenih odredaba članka 9. stavka 5. i članka 10. Odluke nije u suprotnosti sa zakonom, jer njome donositelj Odluke ne prelazi okvire danog mu ovlaštenja, a niti propisuje uvjete protivno odgovarajućim zakonskim odredbama. Obrazlažući postupak donošenja Odluke, pri čemu se poziva na odredbu članka 5. stavka 1. točke 6. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, odnosno odredbe članka 27. i 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te članka 61. stavka 6. Statuta Grada Pule – Pola („Službene novine“, broj: 7/09., 16/09., 12/11. i 1/13.-pročišćeni tekst), u bitnom navodi kako je, upravo temeljem citiranih Zakona i Statuta Grada Pule – Pola, u Glavi III Odluke „Parkiranje vozila“ propisan pojam javnog parkirališta, upravljanje javnim parkiralištima, njihova lokacija, naplata, organizacija i slično, kao i tijelo koje Gradsko vijeće ovlašćuje za donošenje daljnjih provedbenih odluka koje se odnose na određivanje lokacija javnih parkirališta s naplatom, zone i vremensko ograničenje trajanja parkiranja, vrijeme naplate parkiranja, visinu naknade za parkiranje, a koje određuje odlukom Gradonačelnik. Dakle, predstavničko tijelo i gradonačelnik Grada Pule donijeli su opće i provedbene akte u okviru svojih ovlasti propisanih zakonom i Statutom, slijedom čega Odluka na koju ukazuje podnositelj nije nezakonita. Stoga predlaže ovom Sudu zahtjev podnositelja odbiti.

Razmatrajući sadržaj Odluke, kao i navode iz podneska (zahtjeva) podnositelja, Sud je odlučio podnesak uzeti u rješavanje kao obavijest građana, te je, na temelju odredbe članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima, pokrenuo po službenoj dužnosti postupak za ocjenu

zakonitosti Odluke, koju je Gradsko vijeće Grada Pule donijelo na sjednici održanoj 12. kolovoza 2010. godine.

Ocjenjujući zakonitost predmetnog općeg akta, ovaj Sud je utvrdio da odredbe članka 3., članka 4., članka 9. stavka 5., članka 11. stavka 1., članka 12. stavka 4., članka 15. stavka 2., članka 18. stavka 3. i članka 20. stavka 1. Odluke nisu suglasne zakonu, jer davanje ovlasti gradonačelniku i upravnom odjelu nadležnom za promet da uređuju promet na području Grada na način propisan citiranim odredbama nema uporišta u Zakonu o sigurnosti prometa na cestama i Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a niti u Statutu Grada Pule – Pola.

Sporne odredbe Odluke glase:

Članak 3.

Gradonačelnik Grada, na prijedlog upravnog odjela nadležnog za promet (u daljnjem tekstu: Odjel), uz prethodnu suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova, Policijske uprave Istarske (u daljnjem tekstu: Policijska uprava), te ukoliko je to slijedom zakona potrebno, i uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za poslove prometa (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), određuje:

- stalne zabrane i ograničenja prometa u pojedinim dijelovima Grada, uvođenje dvosmjernog, odnosno jednosmjernog prometa, preusmjeravanje prometnih tokova,*
- sustav tehničkog uređenja prometa i upravljanja prometom putem elektroničkih sustava i video nadzora,*
- kao i posebne uvjete odvijanja prometa, te opskrbu trgovina, ugostiteljskih objekata i poslovnih prostora,*
- promet biciklista, vozača mopeda, kao i promet zaprežnih vozila, gonjenje stoke, promet tegljača, a sve na način da se mogu odobriti izuzeci za potrebe turističkih, kulturnih, promotivnih i sličnih namjena,*
- promet traktora ili drugog vučnog vozila koje vuče priključna vozila uređena za prijevoz osoba u sjedećem položaju za turističke, kulturne, promotivne i slične namjene (turistički vlak),*
- blokiranje autobusa, teretnih automobila, priključnih vozila i radnih strojeva na mjestima koja nisu namijenjena za parkiranje tih vrsta vozila i načina deblokade tih vozila,*
- površine na kojima će se obavljati test vožnja,*
- uvođenje zona smirenog prometa,*
- uvođenje pješačkih zona,*
- uvjete prometovanja vozila opskrbe u zonama smirenog prometa i pješačkim zonama,*
- organizaciju i način rada parkirališta,*
- organizaciju školske prometne jedinice ili prometne jedinice mladeži.*

Članak 4.

Odjel, uz prethodnu suglasnost Policijske uprave, te ukoliko je to slijedom zakona potrebno, i uz prethodnu suglasnost Ministarstva, određuje:

- ceste s prednošću prolaska,*
- ograničenje brzine kretanja vozila,*
- promet pješaka,*
- postavljanje, uklanjanje, zamjenu i održavanje prometne signalizacije i opreme na javnim prometnim površinama,*
- parkirališna mjesta rezervirana za motorna vozila invalidnih osoba, parkirališne površine i način parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja,*
- postavljanje i održavanje zaštitnih ograda za pješake na opasnim mjestima,*
- sigurnosne pravce za kretanje školske djece, posebne tehničke mjere za sigurnost pješaka i biciklista u blizini obrazovnih, zdravstvenih i drugih ustanova, igrališta, kino dvorana i sl.,*
- terensku vožnju (cross), vožnju izvan kolnika (off road), sportske, endure i promidžbene vožnje,*
- druge promjene koje utječu na funkcioniranje gradskog prometnog sustava.*

Članak 9.

5) Lokacije javnih parkirališta s naplatom, zone i vremensko ograničenje trajanja parkiranja, vrijeme naplate parkiranja i visinu naknade za parkiranje na području Grada, određuje Gradonačelnik.

Članak 11.

1) Organizaciju i uvjete naplate parkiranja kao i kontrole parkiranih vozila na javnom parkiralištu pod naplatom, određuje Gradonačelnik.

Članak 12.

....
4.) Visinu naknade i uvjete za uporabu rezerviranog parkirališnog prostora određuje Gradonačelnik.

Članak 15.

...
2) Prostor rezerviran za vozila opskrbe, vrsta vozila opskrbe obzirom na masu, te vrijeme, način i uvjeti za parkiranje vozila radi opskrbe, određuje Gradonačelnik, uz prethodno pribavljenu suglasnost Policijske uprave.

Članak 18.

3) Visinu troškova uklanjanja, premještanja, čuvanja i izdavanja nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila, propisuje Gradonačelnik, uz prethodnu suglasnost Policijske uprave.

Članak 20.

1.) Troškove blokiranja i deblokiranja vozila podmiruje vlasnik odnosno korisnik vozila. Visinu troškova, kao i uvjete blokiranja i deblokiranja vozila, utvrđuje Gradonačelnik. Troškovi iz stavka 1. ovoga članka prihod su organizatora parkiranja.

Navedenu Odluku donijelo je predstavničko tijelo Grada Pule na temelju odredbe članka 5. Zakona o sigurnosti prometa na cestama ("Narodne novine", broj 67/08.), koja odredba kasnijim izmjenama i dopunama toga Zakona nije mijenjana, te na temelju članka 39. Statuta Grada Pule - Pola.

Odredbom članka 5. stavka 1. citiranog Zakona propisano je da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u skladu s odredbama ovoga Zakona, uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za unutarne poslove, uređuju promet na svom području tako da uređuju: ceste s prednošću prolaska (točka 1.), dvosmjerni, odnosno jednosmjerni promet (točka 2.), sustav tehničkog uređenja prometa i upravljanje prometom putem elektroničkih sustava i video nadzora (točka 3.), ograničenja brzine kretanja vozila (točka 4.), promet pješaka, biciklista, vozača mopeda, turističkog vlaka i zaprežnih kola, gonjenje i vođenje stoke (točka 5.), parkirališne površine i način parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja (točka 6.), zone smirenog prometa (točka 7.), blokiranje autobusa, teretnih automobila, priključnih vozila i radnih strojeva na mjestima koja nisu namijenjena za parkiranje tih vrsta vozila i način deblokade tih vozila (točka 8.), postavljanje i održavanje zaštitnih ograda za pješake na opasnim mjestima (točka 9.), pješačke zone, sigurne pravce za kretanje školske djece, posebne tehničke mjere za sigurnost pješaka i biciklista u blizini obrazovnih, zdravstvenih i drugih ustanova, igrališta, kino dvorana i sl. (točka 10.), uklanjanje dotrajalih, oštećenih i napuštenih vozila (točka 11.), površinu na kojoj će se obavljati: test vožnja, terenska vožnja (cross), vožnja izvan kolnika (off road), sportske, enduro i promidžbene vožnje (točka 12.), uvjete prometovanja vozila opskrbe i zonama smirenog prometa i pješačkim zonama (točka 13.).

Dakle, citiranom odredbom Zakona o sigurnosti prometa na cestama dana je ovlast jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave urediti promet na svom području, ali ni

tom, a niti nekom drugom odredbom navedenog Zakona nije propisano koje je tijelo te jedinice ovlašteno donijeti takvu odluku, slijedom čega su s tim u vezi mjerodavne odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Sukladno odredbama članka 35. stavka 1. točke 2. i članka 73. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, odluke i druge opće akte, kojima uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, donose predstavnička tijela općine, grada i županije, u skladu sa svojim statutom.

Predstavnička tijela lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave su, u smislu članka 27. navedenog Zakona, općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština.

Prema pak odredbi članka 39. stavka 1. toga Zakona, izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave je općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan, a koji, sukladno članku 48. stavku 1. istog Zakona, priprema prijedloge općih akata (točka 1.), izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela (točka 2.), te obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom (točka 7.).

Nadalje, u smislu članka 53. stavka 1. citiranog Zakona, za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, kao i poslova državne uprave prenijetih na te jedinice, ustrojavaju se upravni odjeli i službe (upravna tijela).

Ovlasti pak upravnih tijela, pa tako i upravnih odjela i službi Grada Pule, regulirane su odredbom članka 76. stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, prema kojoj upravna tijela jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u izvršavanju općih akata predstavničkog tijela donose pojedinačne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba (upravne stvari).

Imajući u vidu navedeno, ovaj Sud je stajališta da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nije ovlašteno svojim općim aktom ovlastiti izvršno tijelo te jedinice (ovdje Gradonačelnika), odnosno upravno tijelo iste jedinice (ovdje Odjel) na donošenje drugog općeg akta, jer za isto nema uporišta u citiranom Zakonu. Takvu ovlast moglo bi imati samo izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave, i to temeljem posebnog zakona, a kojem uvjetu u konkretnom slučaju nije udovoljeno, jer odredbama Zakona o sigurnosti prometa na cestama nije propisano takvo ovlaštenje.

Normiranje na način učinjen spornim odredbama Odluke protivno je i odredbama članka 39. stavka 1. i članka 61. stavka 6. Statuta Grada Pule – Pola, kojima su regulirane ovlasti Gradskog vijeća i Gradonačelnika, a prema kojima Gradsko vijeće, među inim, donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada Pule, odnosno koji su mu stavljeni u djelokrug zakonom i podzakonskim aktima, dok u obavljanju izvršne vlasti Gradonačelnik, pored ostalog, utvrđuje i podnosi prijedloge općih akata koje donosi Gradsko vijeće, donosi opće i pojedinačne akte iz svog djelokruga, izvršava i osigurava izvršavanje općih akata Gradskog vijeća te obavlja i druge poslove predviđene ovim Statutom i drugim propisima.

S obzirom na izloženo, Sud nalazi da je davanjem ovlasti Gradonačelniku i upravnom Odjelu Grada Pule za donošenje odluka na način propisan spornim odredbama Odluke, predstavničko tijelo Grada Pule prekoračilo ovlasti dane Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakonom o sigurnosti prometa na cestama, kao i Statutom Grada Pule - Pola za uređivanje prometa na svom području, radi čega je iste valjalo ukinuti.

Sud, međutim, nije ocijenio nezakonitom odredbu članka 10. stavka 1. Odluke, na koju podnositelj ukazuje u svom podnesku, a kojom je propisano da upravljanje, tehničke i organizacijske poslove, naplatu, nadzor nad parkiranjem vozila, održavanje, čišćenje, te druge poslove na javnim parkiralištima s naplatom obavlja pravna osoba koju odredi Gradonačelnik (u daljnjem tekstu: organizator parkiranja). To stoga jer određivanje pravne osobe za obavljanje

navedenih poslova, po ocjeni ovog Suda, predstavlja pojedinačnu (provedbenu) odluku kojom se osigurava izvršavanje predmetnog općeg akta, a koju, sukladno članku 61. stavku 6. Statuta Gada Pule – Pola, ima ovlast donijeti Gradonačelnik u obavljanju izvršne vlasti.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci ove presude.

Sukladno odredbi članka 86. stavka 4. citiranog Zakona, ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave presude u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 13. lipnja 2016.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić, v.r.