

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 sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Lidije Vukičević, Senke Orlić-Zaninović i Eveline Čolović-Tomić, članica vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva koji je podnio G. d.o.o. Z., kojega zastupa direktor B. I., na sjednici održanoj 27. siječnja 2020.

presudio je

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelj je podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti članaka 17. stavka 1., 27. stavka 1. točke 2. i 27. stavaka 2. i 3. Odluke o uređenju prometa („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 21/14.).

U zahtjevu se u bitnom ističe da je na temelju osporenog općeg akta donesena pojedinačna odluka – presuda Prekršajnog suda u Zagrebu, broj: 38 PpP-6128/18 od 13. rujna 2018. kojom je podnositelj oglašen krivim i kažnjen za prekršaj iz članka 17. stavka 1. osporene Odluke, kažnjiv po članku 27. stavku 1. točki 2. osporene Odluke. Navedenu presudu podnositelj zahtjeva zaprimio je 24. rujna 2018., dok je zahtjev za ocjenu zakonitosti osporene Odluke podnesen 19. listopada 2018.

Polazeći od stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske, izraženog u odluci, broj: U-III-215/2016 od 19. prosinca 2017. i dr. da pojam pojedinačne odluke u smislu članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS), nije dopušteno ograničiti samo na pojedinačne akte javnopravnih tijela kojima se rješava upravna stvar (upravni akti), u konkretnom slučaju valja smatrati da je podnositelj zahtjeva priložio pojedinačnu odluku donesenu primjenom osporavanog općeg akta u smislu članka 83. stavka 1. ZUS-a te da su ispunjene postupovne pretpostavke za meritorno odlučivanje o zahtjevu.

Podnositelj smatra da je osporeni opći akt nesuglasan sa Zakonom o sigurnosti prometa na cestama („Narodne novine“, 67/08., 48/10. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 74/11., 80/13., 158/13. – odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, 92/14., 64/15. i 108/17.; u daljnjem tekstu: ZSPNC). Obrazlažući zahtjev, u bitnom ističe da je jedinica lokalne samouprave (Grad Z.), time što je određenim kategorijama vozila ograničila parkiranje samo na posebnim parkiralištima i prometnim terminalima, prekoračila svoju ovlast iz članka 5. ZSPNC-a jer je takvim uređenjem parkiranja generalno i paušalno zabranila parkiranje na ostalim (drugim) površinama na kojima ZSPNC dopušta parkiranje.

Naglašava da je člankom 2. osporene Odluke propisano da su javnoprometne površine u smislu te Odluke nerazvrstane ceste, trгови, mostovi, podvožnjaci, nadvožnjaci, pothodnici, nathodnici, pješački prolazi, pješačke zone, pješačke staze, tuneli, parkirališta, javne garaže, nogostupi, biciklističke staze, stajališta javnoga prometa, javna stubišta i slične površine na kojima se odvija promet vozila, pješaka i drugih sudionika u prometu. Bitnom smatra okolnost što u javnoprometne površine ulaze i nerazvrstane ceste koje se, prema Zakonu o cestama („Narodne novine“, 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.), koriste za promet vozila i koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim Zakonom o cestama i drugim propisima. Prema podnositeljevu mišljenju, Zakon o cestama dopušta svakome (pa tako i vozilima iz članka 17. stavka 1. osporene Odluke) korištenje nerazvrstanih cesta na način i pod uvjetima određenim tim Zakonom i drugim propisima. Ističe i to da Zakon o cestama određuje pojam nerazvrstanih cesta na način da nerazvrstanu cestu čine: cestovna građevina (donji stroj, kolnička konstrukcija, sustav za odvodnju atmosferskih voda s nerazvrstane ceste, drenaže, most, vijadukt, podvožnjak, nadvožnjak, propust, tunel, galerija, potporni i obložni zid, pothodnik, nathodnik i slično), nogostup, biciklističke staze te sve prometne i druge površine na pripadajućem zemljištu (zelene površine, ugibaldišta, parkirališta, okretišta, stajališta javnog prijevoza i slično). Podnositelj, nadalje, citira odredbe ZSPNC-a koje smatra mjerodavnim u konkretnom slučaju. Ističe da je člankom 80. ZSPNC-a propisano je da vozač koji zaustavlja ili parkira vozilo na cesti dužan zaustaviti ga, odnosno parkirati neposredno uz desni rub kolnika, a na cesti na kojoj se **promet** odvija samo u jednom smjeru može ga zaustaviti ili parkirati uz desni ili lijevi rub kolnika (stavak 1.). Ako se uz desni rub kolnika nalaze tramvajske ili druge tračnice, vozač može zaustaviti ili parkirati vozilo uz lijevi rub kolnika (stavak 2. članka 80.). Vozač može zaustaviti ili parkirati vozilo na mjestima na sredini kolnika samo ako su ta mjesta obilježena odgovarajućim prometnim znakom ili oznakom na kolniku kao mjesta za parkiranje vozila (stavak 3. članka 80.). Naglašava da su člankom 82. stavkom 1. ZSPNC-a određena mjesta na kojima je zabranjeno zaustavljanje ili parkiranje vozila. Stavkom 2. članka 82. ZSPNC-a propisana je iznimka od stavka 1. toga članka tako što je na nogostupu i pješačkoj zoni zaustavljanje dopušteno ako je za kretanje pješaka ostavljeno najmanje 1,6 m širine na površini za kretanje pješaka, s tim da ta površina ne može biti uz rub kolnika. Pod istim uvjetima može se parkirati ako je to dopušteno prometnim znakom. Podnositelj, nadalje, upućuje na odredbe članka 83. ZSPNC-a kojima su također određena mjesta na kojima je zabranjeno parkiranje vozila. Polazeći od navedenog zakonskog uređenja parkiranja, podnositelj smatra da je na svim ostalim mjestima (dakle, svim mjestima koja nisu obuhvaćena člancima 80., 82. i 83. ZSPNC-a) parkiranje dopušteno. Pored navedenog, podnositelj opisuje i situacije do kojih može doći u primjeni osporenih odredaba Odluke. Navodi da prema Zakonu o radnom vremenu, obveznim odmorima mobilnih radnika i uređajima za bilježenje u cestovnom prijevozu („Narodne novine“, 75/13., 36/15. i 46/17.) vozači moraju imati tijekom radnog vremena stanke od 30 odnosno 45 minuta za vrijeme kojih ne smiju upravljati vozilom, već su obvezni parkirati vozilo. Takvo je zakonsko rješenje motivirano razlozima zaštite vozača te sigurnosti prometa odnosno sprječavanja umora vozača. Podnositelj ističe da primjena članka 17. stavka 1. Odluke izaziva probleme u praksi budući da u Gradu Z. postoje samo dva parkirališta na kojima je prema osporenoj Odluci dopušteno parkiranje teretnim vozilima obuhvaćenim člankom 17. stavkom 1. Odluke. Smatra nezakonitim i članak 27. stavak 1. točku 2. te članak 27. stavke 2. i 3. osporene Odluke kojima je propisano kažnjavanje pravne osobe i odgovorne osobe u pravnoj osobi za prekršaje propisane Odlukom koje može počinuti isključivo vozač vozila (*delictum proprium*), što je, prema mišljenju podnositelja, u nesuglasju sa zakonom, ali i sa prirodom samog prekršaja. Predlaže ukidanje osporenih odredaba Odluke.

U očitovanju o zahtjevu donositelj osporenog općeg akta navodi da su Odlukom o izmjenama Odluke o uređenju prometa („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 20/18.) izmijenjene odredbe članka 17. stavka 1. te članka 27. stavka 1. točke 2. Odluke, zbog čega predlaže obustavu postupka. Izmjenama se pristupilo jer se u praksi ukazala potreba da se teretnim vozilima duljine preko pet metara i najveće dopuštene mase do 3500 kg dopusti parkiranje i na parkirališnim mjestima ako dimenzije vozila ne prelaze dimenzije parkirališnog mjesta, a s ciljem omogućavanja korisnicima takvih vozila kratkotrajnog parkiranja radi obavljanja svakodnevnih poslova (distribucija robe, hitne intervencije, usluge održavanja, popravci i sl.). Teretnim vozilima najveće dopuštene mase veće od 3500 kg, autobusima, priključnim vozilima i radnim strojevima i dalje je dopušteno parkiranje samo na posebnim parkiralištima i prometnim terminalima koji su za takve namjene određeni prometnim znakom. Naime, gabariti tih vozila prelaze prostor parkirališnog mjesta pa je za njih potrebno osigurati posebni parkirališni prostor koji udovoljava prostornim i tehničkim karakteristikama potrebnim za parkiranje takvih vozila. U skladu s izmijenjenom odredbom članka 17. stavka 1. Odluke izmijenjena je i odredba članka 27. stavka 1. točke 2. Odluke. Donositelj osporenog općeg akta nadalje ističe da je osporena Odluka donesena na temelju članka 5. stavka 1. ZSPNC-a i uz prethodnu suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova. Smatra da iz članka 5. stavka 1. ZSPNC-a proizlazi da jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može odrediti, između ostalog, parkirališne površine te blokiranje autobusa, teretnih automobila, priključnih vozila i radnih strojeva na mjestima koja nisu namijenjena za parkiranje tih vrsta vozila i način deblokade tih vozila. Navodi da iz ZSPNC-a jasno proizlazi distinkcija između teretnih vozila i ostalih vozila. Pored toga ističe da je člancima 79., 80., 82. i 83. ZSPNC-a generalno uređeno zaustavljanje i parkiranje, a svakoj je jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave dano zakonsko ovlaštenje da na svom području uredi to pitanje u skladu s vlastitim potrebama. Osporene odredbe Odluke samo specificiraju pravila propisana člancima 79., 80., 82. i 83. ZSPNC-a u smislu određivanja parkirališne površine i načina parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja u skladu s prometnom situacijom u Gradu Z., a uvažavajući potrebe i drugih sudionika u prometu (ostalih vozača, biciklista, pješaka i dr.). U odnosu na pozivanje podnositelja na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-3357/2008 od 29. rujna 2010., donositelj općeg akta ističe da stajalište Ustavnog suda izraženo u toj odluci nije primjenjivo u konkretnom slučaju budući da osporenim odredbama Odluke nije propisana generalna (paušalna) zabrana parkiranja na mjestima na kojima zakon to dopušta, već je riječ o razradi mjerodavne zakonske odredbe na način da Odluka određuje tko smije parkirati, pod kojim uvjetima i na kojim parkirališnim mjestima. Osvrćući se na navode zahtjeva kojim se upućuje na odredbe Zakona o cestama koje uređuju (slobodno) korištenje cesta, donositelj Odluke ističe da su ZSPNC i opći akti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u dijelu kojim je uređeno zaustavljanje i parkiranje vozila, *lex specialis* u odnosu na Zakon o cestama. Naglašava da je člankom 78. stavkom 1. ZSPNC-a propisano da vozač ne smije zaustaviti ili parkirati vozilo na mjestu na kojem bi ono ugrožavalo sigurnost drugih sudionika u **prometu** ili predstavljalo smetnju za normalan tok **prometa** ili kretanje pješaka, što znači da pravo slobodnog korištenja ceste nije neograničeno, već mu je granica pravo drugog sudionika u prometu, a ostvarivanje toga prava omogućava se stvaranjem uvjeta za sigurnost svih sudionika u prometu, uređenjem prometa te određivanjem pravila za posebne kategorije vozila. Što se tiče osporenog članka 27. stavka 1. točke 2. Odluke, donositelj navodi da je Prekršajnim zakonom („Narodne novine“, 107/07., 39/13., 157/13. 110/15., 70/17. i 118/18.) propisano da se prekršaji i prekršajne sankcije mogu propisivati zakonom i odlukama

jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje mogu propisivati prekršaje i prekršajnopravne sankcije samo za povrede propisa koje one donose u okviru svoje nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom i tu ovlast ne mogu prenijeti na drugoga. Pored toga napominje da članak 78. stavak 3. ZSPNC-a poznaje sankcioniranje za prekršaje nepropisnog zaustavljanja ili parkiranja ne samo vozača, već i druge osobe. Opisuje situacije u praksi koje zahtijevaju sankcioniranje, ne samo vozača koji je počinio prekršaj, već i drugih osoba, na određeni način povezanih s počiniteljem prekršaja (najčešće, vlasnika vozila). Ističe da u praksi nije uvijek moguće neposredno uočiti prekršaj i utvrditi tko je vozač pa je radi takvih situacija propisana mogućnost kažnjavanja drugih osoba. Naime, vlasnik vozila dužan je na zahtjev policijskog službenika odnosno službene osobe jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koja obavlja poslove nadzora nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila i sl., dati vjerodostojan podatak o identitetu osobe kojoj je dao vozilo na upravljanje (članak 229. ZSPNC-a). Opća je obveza vlasnika vozila da u svakom trenutku zna tko upravlja njegovim vozilom te da podatke o tome dostavi nadležnim tijelima. U tom se smislu donositelj općeg akta poziva na presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *O'Halloran i Francis protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 29. lipnja 2007. (zahtjevi br. 15809/02. i 25624/02). Napominje da u situaciji u kojoj vlasnik ne dostavi vjerodostojan podatak o osobi kojoj je povjerio vozilo, a ne postoji drugi način otkrivanja vozača koji je počinio prekršaj, nadležnim tijelima bilo bi onemogućeno otkrivanje i kažnjavanje počinitelja prekršaja, čime bi bilo dovedeno u pitanje ostvarivanje opće svrhe prekršajnopравниh sankcija propisane člankom 6. Prekršajnog zakona. Sve navedeno odnosi se i na fizičku osobu obrtnika kao i osobu koja obavlja drugu samostalnu djelatnost koja počini prekršaje nepropisnog zaustavljanja ili parkiranja u vezi s obavljanjem obrta ili druge samostalne djelatnosti. Odgovornost pravne osobe i odgovorne osobe u pravnoj osobi, propisanu osporenim Odlukom, donositelj smatra suglasnom s Prekršajnim zakonom koji poznaje mogućnost paralelne prekršajne odgovornosti pravne osobe i odgovorne osobe u pravnoj osobi. Pored toga smatra da je osporenim Odlukom sankcioniranje prekršaja uređeno u skladu sa ZSPNC-om. U slučaju da Sud ne prihvati prijedlog za obustavu postupka, podredno predlaže odbijanje zahtjeva.

Očitujući se o donositeljevu očitovanju o zahtjevu, podnositelj u bitnom ističe da su osporene odredbe Odluke i dalje na snazi te egzistiraju i dalje „u svojoj svojoj nezakonitosti i neusklađenosti sa Zakonom o sigurnosti prometa na cestama“ zbog čega smatra kako nisu ispunjene pretpostavke za obustavu postupka. Pored toga ističe da odredbe članka 27. stavaka 2. i 3. osporene Odluke nisu mijenjane. Što se tiče članka 17. stavka 1. Odluke, podnositelj ističe da je i nakon izmjene zabrana parkiranja ostala ista te je i dalje ta odredba nesuglasna sa ZSPNC-om. Izmjenu toga članka smatra formalnom, a ne suštinskom jer su vozila koja su prije izmjene bila obuhvaćena člankom 17. stavkom 1. Odluke, izmjenom Odluke iz 2018. „prebačena“ u članak 27. stavak 2. Odluke. Mišljenja je da je ograničenje parkiranja vozila na koja se odnose osporene odredbe, eventualno, bilo dopušteno urediti na način da se na pojedinim mjestima u gradu postave prometni znakovi koji zabranjuju zaustavljanje i parkiranje, a ne da se na općenit način, suprotno ZSPNC-u, zabrani zaustavljanje i parkiranje. Mišljenja je da je na nerazvrstanim cestama (kakve su sve ceste u Gradu Z.) zaustavljanje i parkiranje dopušteno. Podnositelj, nadalje, smatra irelevantnim za odlučivanje u konkretnom slučaju navod donositelja osporene Odluke da ZSPNC različito tretira teretna i sva ostala vozila, naglašavajući da se propisane razlike ne odnose na zaustavljanje i parkiranje nego na mimoilaženje i ograničenje prometa.

Zahtjev nije osnovan.

Prije svega valja istaknuti da nije osnovan prijedlog donositelja općeg akta za obustavu postupka zbog izmjene nekih odredaba osporene Odluke. Naime, neovisno o činjenici da su članci 17. stavak 1. i 27. stavak 1. točka 2. Odluke izmijenjeni, valja imati na umu okolnost da iz podneska kojim podnositelj zahtjeva odgovara na očitovanje donositelja o zahtjevu proizlazi kako podnositelj u cijelosti ostaje kod zahtjeva za ocjenu zakonitosti osporenih odredaba Odluke odnosno proširuje zahtjev na osporene odredbe Odluke u njihovu sadržaju nastalom nakon izmjene Odluke iz 2018.

Osporenu Odluku donijela je Gradska skupština Grada Zagreba na sjednici od 10. listopada 2014. pozivom na članak 5. stavak 1. ZSPNC-a i članak 38. točku 2. Statuta Grada Zagreba ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 19/99, 19/01, 20/01 - pročišćeni tekst, 10/04, 18/05, 2/06, 18/06, 7/09, 16/09, 25/09, 10/10, 4/13 i 24/13), uz prethodnu suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova. Osporena Odluka izmijenjena je Odlukom o izmjenama Odluke o uređenju prometa („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 20/18.).

Osporene odredbe Odluke (nakon izmjena Odluke iz 2018.) glase:

„Članak 17.

Teretnim automobilima duljine veće od 5 m i najveće dopuštene mase do 3500 kg dopušteno je parkiranje na parkirališnim mjestima ako dimenzije vozila ne prelaze dimenzije parkirališnog mjesta ili na posebnim parkiralištima i prometnim terminalima što su za tu namjenu određeni i označeni prometnim znakom.

(...)

Članak 27.

Novčanom kaznom u iznosu od 3.000,00 do 7.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba ako:

(...)

2. teretni automobil, autobus, priključno vozilo ili radni stroj parkira suprotno članku 17. stavcima 1. i 2. ove odluke;

(...)

Novčanom kaznom u iznosu od 700,00 do 1.700,00 kuna kaznit će se i odgovorna osoba u pravnoj osobi koja počini prekršaj iz stavka 1. ovoga članka.

Novčanom kaznom u iznosu od 800,00 do 2.000,00 kuna kaznit će se fizička osoba obrtnik i osoba koja obavlja drugu samostalnu djelatnost koja počini prekršaj iz stavka 1. ovoga članka u vezi s obavljanjem njezina obrta ili druge samostalne djelatnosti.

(...)“

U konkretnom slučaju mjerodavne su odredbe članka 134. stavka 2. i 136. Ustava Republike Hrvatske koje glase:

"Članak 134.

(...)

Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na ... promet i prometnu infrastrukturu ..."

"Članak 136.

U obavljaju poslova iz svog djelokruga tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna su i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela."

Za ocjenu osnovanosti zahtjeva neposredno je mjerodavan članak 5. stavak 1. ZSPNC-a u dijelu koji glasi:

„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,

...

8. blokiranje autobusa, teretnih automobila, priključnih vozila i radnih strojeva na mjestima koja nisu namijenjena za parkiranje tih vrsta vozila i način deblokade tih vozila,

..."

Analizirajući osporeni članak 17. stavak 1. Odluke zajedno s člankom 27. stavkom 1. točkom 2. Odluke, valja zaključiti da osporena Odluka ograničava parkiranje određenoj kategoriji vozila (teretnim automobilima duljine veće od 5 m i najveće dopuštene mase do 3500 kg) na način da im dopušta parkiranje (isključivo) na:

- parkirališnim mjestima (pod uvjetom da dimenzije vozila ne prelaze dimenzije parkirališnog mjesta)
- posebnim parkiralištima i prometnim terminalima što su za tu namjenu određeni i označeni prometnim znakom.

Ocjenujući osporene odredbe Odluke u svjetlu mjerodavnih odredaba ZSPNC-a, ovaj Sud smatra da donositelj osporenog općeg akta, uređujući parkiranje teretnih automobila duljine veće od 5 m i najveće dopuštene mase do 3500 kg, nije prekoračio ZSPNC-om dobivene ovlasti. Naime, ovlast jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave da uređuje promet na svom području valja promatrati kroz cjelovitost mjerodavnih odredaba članka 5. stavka 1. ZSPNC-a, pri čemu je u konkretnom slučaju nužno točke 6. i 8. stavka 1. članka 5. ZSPNC-a smatrati cjelinom. Prema navedenim odredbama ZSPNC-a, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ovlaštene su urediti promet na svom području određivanjem parkirališnih površina i načina parkiranja, zabranom parkiranja i određivanjem mjesta ograničenog parkiranja. Pored navedenih ovlasti, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju ovlast poduzeti određene radnje usmjerene na sankcioniranje određenih kategorija vozila (autobusa, teretnih automobila, priključnih vozila i radnih strojeva) u slučaju parkiranja navedene (točno određene) kategorije vozila protivno pravilima koja vrijede za parkiranje tih vozila. Navedenim normativnim rješenjem ZSPNC je uspostavio razliku između režima parkiranja autobusa, teretnih automobila, priključnih vozila i radnih strojeva s jedne strane i ostalih vozila, s druge strane, dajući jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave veću slobodu, odnosno određujući šire granice uređenja parkiranja autobusa, teretnih automobila, priključnih vozila i radnih strojeva u odnosu na ostala vozila.

Pored navedenog, Sud smatra bitnim i razloge koji su doveli do ograničenja parkiranja predmetne kategorije vozila. Pri uređivanju predmetne materije, bilo je nužno uzeti u obzir okolnost da dimenzije vozila na koja se odnose osporene odredbe prelaze prostor uobičajenih parkirališnih mjesta, zbog čega je za njih potrebno osigurati posebni parkirališni prostor koji udovoljava prostornim i tehničkim karakteristikama potrebnim za parkiranje takvih vozila. Pored toga, pri određivanju površina na kojima je toj kategoriji vozila dopušteno parkiranje, bilo je nužno uzeti u obzir okolnost da ta vozila, zbog svojih dimenzija, mogu ugroziti sigurnost ostalih sudionika u prometu zbog čega valja smatrati da je ograničenje parkiranja tim vozilima samo na mjesta na kojima navedena opasnost ne postoji, učinjeno s legitimnim ciljem.

Slijedom iznesenoga, Sud smatra da je Grad Zagreb, osporenim odredbama Odluke uredio parkiranje teretnih automobila duljine veće od 5 m i najveće dopuštene mase do 3500 kg u okviru dopuštenog postupanja u smislu članka 5. stavka 1. točaka 6. i 8. ZSPNC-a. Stoga

osporene odredbe članka 17. stavka 1. i članka 27. stavka 1. točke 2. Odluke (u njihovoj ukupnosti) nisu nesuglasne sa ZSPNC-om.

U odnosu na podnositeljevo pozivanje na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-3357/2008 od 29. rujna 2010., valja navesti sljedeće:

U toj je odluci Ustavnog suda istaknuto da članak 5. stavak 1. ZSPNC-a jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave dopušta:

“– 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, jedinicama lokalne samouprave nije dopušteno općim aktom generalno (paušalno) zabraniti zaustavljanje i parkiranje na površinama na kojima je to inače zakonom dopušteno.

Nakon analize osporenih odredaba Odluke u svjetlu (naprijed navedenih) ovlasti koje je ZSPNC dao jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u uređivanju prometa na njihovom području, a osobito ovlasti glede uređenja parkiranja određenih kategorija vozila (autobusa, teretnih automobila, priključnih vozila i radnih strojeva), Sud zaključuje da osporavanom Odlukom, nije generalno (paušalno) zabranjeno zaustavljanje i parkiranje na površinama na kojima je to zakonom dopušteno, već je na temelju zakonske ovlasti i u granicama ovlasti, uređeno parkiranje jedne kategorije vozila.

U odnosu na dio zahtjeva kojim se osporava članak 27. stavak 1. točka 2. te stavci 2. i 3. Odluke, valja istaknuti sljedeće:

Prije svega potrebno je napomenuti da podnositelj ne navodi s kojim zakonskim odredbama su navedene osporene odredbe Odluke nesuglasne. Ispitujući suglasnost osporenih odredaba sa ZSPNC-om i Prekršajnim zakonom, Sud ne nalazi osnovanost zahtjeva.

Za ocjenu pravne naravi prekršaja i prekršajnopравnih sankcija mjerodavan je Prekršajni zakon (u daljnjem tekstu: PZ).

Člankom 2. stavkom 1. PZ-a propisano je da se prekršaji i prekršajnopравne sankcije mogu propisivati zakonom i odlukama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prema stavku 2. članka 2. PZ-a, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu propisivati prekršaje i prekršajnopравne sankcije samo za povrede propisa koje ona donose na temelju svoje nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom i tu ovlast ne mogu prenijeti na drugoga. Prekršajnopравna sankcija koja se može propisati odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kojom se propisuje prekršaj i izreći počinitelju prekršaja jest novčana kazna (članak 5. stavak 3. i članak 31. stavak 2. PZ-a).

Nadležnost jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u propisivanju prekršajnih sankcija ograničena je člankom 31. stavkom 2. i člankom 33. stavcima 4., 5. i 6. PZ-a prema kojima jedinice mogu propisati novčanu kaznu u rasponu od 300,00 do 10.000,00 kuna.

Odredbe članka 33. stavaka 4., 5. i 6. PZ-a propisuju:

„Članak 33.

(4) Za prekršaj propisan odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, za počinitelja prekršaja pravnu osobu ne može biti propisana ni izrečena novčana kazna u iznosu manjem od 500,00 kuna ni većem od 10.000,00 kuna.

(5) Za prekršaj propisan odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, za počinitelja prekršaja fizičku osobu obrtnika i osobu koja obavlja drugu samostalnu djelatnost koji je počinila u vezi obavljanja njezina obrta ili druge samostalne djelatnosti ne može biti propisana ni izrečena novčana kazna u iznosu manjem od 300,00 kuna ni većem od 5.000,00 kuna.

(6) Za prekršaj propisan odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, za počinitelja prekršaja fizičku osobu ne može biti propisana ni izrečena novčana kazna u iznosu manjem od 100,00 kuna ni većem od 2.000,00 kuna.“

Ocjenjujući osnovanost zahtjeva u dijelu koji se odnosi na propisivanje prekršaja i prekršajnopornih sankcija u svjetlu mjerodavnih odredaba ZSPNC-a i PZ-a, valja zaključiti da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na temelju zakonske ovlasti, u okviru svoje nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom, ovlaštene propisati, ne samo prekršaje, već i prekršajnopornne sankcije za te prekršaje, bez koje ovlasti bi pravo propisivanja prekršaja ostalo na razini deklaracije, odnosno bez ikakvog pravnog učinka. S obzirom na navedeno, Sud smatra da su osporene odredbe Odluke, kojima su propisane prekršajnopornne sankcije za prekršaj odnosno za postupanje protivno članku 17. stavku 1. Odluke, donesene u skladu s ovlastima koje jedinicama lokalne samouprave daju ZSPNC i PZ. Pored toga, valja istaknuti da mjerodavni ZSPNC poznaje kažnjavanje ne samo vozača, nego i druge osobe za prekršaj parkiranja vozila na mjestu na kojem bi ono ugrožavalo sigurnost drugih sudionika u prometu ili predstavljalo smetnju za normalan tok prometa ili kretanje pješaka (članak 78. ZSPNC-a). S obzirom na navedeno te imajući na umu okolnost da se raspon novčanih kazni propisanih osporenim odredbama Odluke kreće u okviru raspona određenog člankom 33. stavicima 4., 5. i 6. PZ-a, Sud smatra da su osporene odredbe Odluke u skladu sa ZSPNC-om i PZ-om.

Slijedom svega iznesenog, Sud je, odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a, odbio zahtjev kao neosnovan.

U Zagrebu 27. siječnja 2020.

Predsjednica vijeća
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.