



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

Poslovni broj: Usoz-56/22-6

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

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić Babić, Ljiljane Karlovčan-Đurović i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice Glorjane Čičak, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu zahtjeva Upravnog suda u Splitu, Put Supavla 1, Split, na sjednici vijeća održanoj 29. lipnja 2023.

p r e s u d i o j e

Ukida se članak 1. Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o uređenju prometa na području Grada Kaštela („Službeni glasnik Grada Kaštela“, 17/13.).

Obrazloženje

1. Ovaj je Sud zaprimio od Upravnog suda u Splitu rješenje, poslovni broj: Usl-2892/21-5 od 12. siječnja 2022. kojim je prekinut upravni spor tužitelja Grada K. protiv tuženika Ministarstva unutarnjih poslova, Policijske uprave s.-d., S., radi uređenja prometa, dok ovaj Sud ne odluči o zakonitosti članka 1. Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o uređenju prometa na području Grada Kaštela („Službeni glasnik Grada Kaštela“, 17/13.; u daljnjem tekstu: Odluka).
2. U obrazloženju rješenja o prekidu spora Upravni sud u Splitu se poziva na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-36/16-5 od 13. lipnja 2016. kojom su ukinute neke odredbe Odluke o uređenju prometa na području Grada Pule („Službene novine“ 7/10.).
3. Sud je pozvao donositelja osporenog općeg akta na očitovanje o zahtjevu. Očitovanje je dostavio gradonačelnik Grada Kaštela. U očitovanju se ističe da Grad Kaštela, kao i većina drugih jedinica lokalne (regionalne) samouprave, odlukama o uređenju prometa, već gotovo 10 godina, uređuju promet na svom području bez ikakvih primjedbi Ministarstva unutarnjih poslova, nadležnog za izdavanje prethodne suglasnosti za uređenje prometa. Zakon o sigurnosti prometa na cestama („Narodne novine, 67/08., 48/10., 74/11., 80/13., 158/13., 92/14., 64/15., 108/17., 70/19., 42/20., 85/22. i 114/22.; u daljnjem tekstu: ZSPC) daje ovlast jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave urediti promet na svom području, ali ne propisuje koje je tijelo jedinice ovlašteno donijeti takvu odluku. Grad Kaštela smatra pogrešnim stav da se u takvoj situaciji podnormiranosti primjenjuje Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj)

samoupravi ("Narodne novine", 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 123/17., 98/19. i 144/20.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S), na temelju kojega bi nadležno tijelo bilo predstavničko tijelo, a koje nije ovlašteno svojim općim aktom dati ovlasti, konkretno Upravnom odjelu Grada, za uređivanje prometa na svom području. Grad Kaštela ovakav pristup smatra pogrešnim jer je u konkretnom slučaju riječ o pojedinačnoj, provedbenoj odluci, pri čemu je opća odredba koja je predmet ocjene zakonitosti dio općeg akta kojega je donijelo predstavničko tijelo, koje nije stručno osposobljeno donositi odluke koje se odnose na pojedinačno uređenje prometa na određenoj lokaciji. Stoga se predmetno uređenje ne može smatrati prekoračenjem ovlasti iz ZoLP(R)S-a i ZSPC-a te Statuta Grada Kaštela. Pravilnim tumačenjem odredbe čija se zakonitost ocjenjuje može se jedino zaključiti da je riječ o odredbi općeg akta provedbenog karaktera, što proizlazi iz prirode stvari – uređenja prometa, pri čemu je primarna okolnost što ZSPC daje jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ovlast da uređuju promet na svom području uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za unutarnje poslove. Osporena je Odluka u cijelosti u skladu sa ZSPC-om, a donijelo ju je ovlašteno tijelo – predstavničko tijelo, odnosno Gradsko vijeće. Gradonačelnik napominje da ZSPC i ZoLP(R)S nisu usklađeni glede predmetne problematike, pa ocjenu o tome radi li se o odluci tijela nadležnog za njeno donošenje treba donositi u svjetlu činjenice da ZSPC, očito svjesno, nije utvrdio koje bi tijelo bilo nadležno za donošenje odluke o uređenju prometa na određenom području sukladno članku 5. ZSPC-a.

4. Nadalje se navodi da je konkretni akt iz kojega je nastao spor bila pojedinačna odluka donesena na temelju Odluke o uređenju prometa na području Grada Kaštela za točno određeno raskrižje, pa se ne može govoriti o izmjeni općeg akta niti prenošenju ovlasti s Gradskog vijeća, kao predstavničkog tijela, na Upravni odjel koji je izvršno tijelo, jer opći akt nije donio Upravni odjel, već Gradsko vijeće. Pojedinačnu odluku donio je Upravni odjel za komunalno gospodarstvo, imovinsko-pravne poslove i zaštitu okoliša, a koja odluka zapravo predstavlja provedbenu odluku sporne odredbe Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o uređenju prometa na području Grada Kaštela. Gradonačelnik Grada Kaštela smatra da osporena Odluka nije nezakonita, odnosno u cijelosti je u skladu s pozitivnim normama, prvenstveno ZSPC-om, a nije u suprotnosti ni sa ZoLP(R)S-om, pri čemu ističe da je stvarni problem podnormiranost ZSPC-a glede ovlasti za donošenje odluka o uređenju prometa, što treba tumačiti „ciljno“, jer se ovakvim povezivanjem tog Zakona s odredbama kojima su općenito uređene nadležnosti u ZoLP(R)S-u, gubi svrha iz ZSPC-a koja se odnosi na uređenje prometa i nepotrebno otežava donošenje odluka (o pojedinačnom uređenju prometa na određenom lokalitetu), što sigurno nije bio cilj zakonodavca. Predlaže da Visoki upravni sud Republike Hrvatske utvrdi da osporena odredba Odluke nije nezakonita.

5. Zahtjev je osnovan.

6. Osporenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Kaštela na sjednici održanoj 20. prosinca 2013., na temelju članka 5. stavka 1. ZSPC-a i članka 43. Statuta Grada Kaštela ("Službeni glasnik Grada Kaštela", 9/09., 8/11., 6/13. i 8/13.-ispravak).

7. Osporeni članak 1. Odluke propisuje:

Članak 1.

U Odluci o uređenju prometa na području Grada Kaštela ("Službeni glasnik Grada Kaštela", broj 3/08), članak 12. mijenja se i glasi:

“Uređenje prometa te postavljanje prometnih znakova, signalizacije i opreme ceste utvrđuje nadležni Upravni odjel.

Nadležni Upravni odjel dužan je voditi zasebne očevidnike o prometnim znakovima, signalizaciji i opremi ceste.”

8. Ovaj je Sud ocijenio da članak 1. osporene Odluke nije suglasan sa zakonom.
9. Naime, prema već iskazanom stajalištu Suda, davanje ovlasti gradonačelniku odnosno upravnom odjelu jedinice lokalne samouprave da uređuju promet na području jedinice lokalne samouprave nema uporišta u ZSPC-u i ZoLP(R)S-u.
10. Člankom 5. stavkom 1. ZSPC-a propisano je da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u skladu s odredbama toga Zakona, uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za unutarnje poslove, uređuju promet na svom području tako da određuju ceste s prednošću prolaska, dvosmjerni, odnosno jednosmjerni promet, sustav tehničkog uređenja prometa i upravljanje prometom putem elektroničkih sustava i video nadzora, ograničenja brzine kretanja vozila, promet pješaka, vozača bicikla, vozača osobnih prijevoznih sredstava, vozača mopeda, turističkog vlaka i zaprežnih kola, jahača te gonjenje i vođenje stoke, parkirališne površine i način parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja, zone smirenog prometa, blokiranje autobusa, teretnih automobila, priključnih vozila i radnih strojeva na mjestima koja nisu namijenjena za parkiranje tih vrsta vozila i način deblokade tih vozila, postavljanje i održavanje zaštitnih ograda za pješake na opasnim mjestima, pješačke zone, sigurne pravce za kretanje školske djece, posebne tehničke mjere za sigurnost pješaka i vozača bicikla u blizini obrazovnih, zdravstvenih i drugih ustanova, igrališta, kino dvorana i sl., uklanjanje dotrajalih, oštećenih i napuštenih vozila, površinu na kojoj će se obavljati: test vožnja, terenska vožnja (cross), vožnja izvan kolnika (off road), sportske, enduro i promidžbene vožnje, uvjete prometovanja vozila opskrbe u zonama smirenog prometa i pješačkim zonama, uvjete ulaza, prometovanja i izlaza vozila iz zone prometa u zaštićenoj kulturno-povijesnoj cjelini i kontaktnoj zoni.
11. Navedenom je odredbom ZSPC-a dana ovlast jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave urediti promet na svom području, ali ni tom, a niti nekom drugom odredbom ZSPC-a nije propisano koje je tijelo te jedinice ovlašteno donijeti takvu odluku, slijedom čega je s tim u vezi mjerodavan ZoLP(R)S.
12. Prema članku 35. točki 2. i članku 73. stavku 1. ZoLP(R)S-a, 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.
13. Člankom 53. stavkom 1. ZoLP(R)S-a, među ostalim je propisano da se za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ustrojavaju upravni odjeli i službe (upravna tijela).
14. Ovlasti upravnih tijela uređene su člankom 76. stavkom 1. ZoLP(R)S-a, prema kojemu upravna tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica 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).

15. Imajući na umu navedeno, ovaj Sud smatra da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nije ovlašteno svojim općim aktom ovlastiti upravno tijelo te jedinice (u konkretnom slučaju upravni odjel) na donošenje drugog općeg akta, jer za to nema uporišta u zakonu.

16. Normiranje na način učinjen osporenim odredbom članka 1. Odluke protivno je i članku 72. Statuta Grada Kaštela kojim je propisano da upravna tijela, u okviru prava i dužnosti Grada Kaštela, pripremaju prijedloge odluka i drugih općih akata, neposredno izvršavaju opće i pojedinačne akte koje donose Gradsko vijeće i Gradonačelnik, prate stanje u upravnim područjima za koja su osnovana, rješavaju u upravnim stvarima, nadziru provođenje općih akata Gradskog vijeća, poduzimaju mjere za koje su ovlaštena općim aktima Gradskog vijeća te obavljaju i druge poslove.

17. S obzirom na izneseno, Sud utvrđuje da ni ZoLP(R)S ni ZSPC, a ni Statut Grada Kaštela ne sadrže odredbe koje bi dopustile predstavničkom tijelu Grada Kaštela davanje ovlasti upravnom odjelu Grada Kaštela za uređivanje prometa na svom području, na način na koji je to učinjeno osporenim člankom 1. Odluke.

18. Stoga je ovaj Sud, ocijenivši osporenu odredbu članka 1. Odluke nezakonitom, na temelju članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.), odlučio kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 29. lipnja 2023.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.