



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-348/96

Datum: 27.2.1997

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Nikole Popadića iz Ljubljane, ki ga zastopa Mateja Klarič iz Brezovice, na seji dne 27. februarja 1997

o d l o č i l o :

1. Razveljavijo se naslednje določbe Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o ureditvi cestnega prometa Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 24/96):

- del 1. člena, ki se glasi: "ali se priklene s posebno tehnično napravo (v nadaljnjem besedilu: lisice). Priklene se tudi vozilo, ki je na javnih parkirnih površinah, kjer je parkiranje časovno omejeno, parkirano prek dovoljenega časa, in vozilo, parkirano na rezerviranih parkirnih površinah.",

- 3. člen in

- 6. člen.

2. Razveljavi se Pravilnik Mestne občine Ljubljana o priklenitvi in odstranitvi lisic (Uradni list RS, št. 24/96).

O b r a z l o ž i t e v

1. Pobudnik izpodbija določbe 1., 3. in 6. člena Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o ureditvi cestnega prometa Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju: Odlok) in Pravilnik o priklenitvi in odstranitvi lisic Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju: Pravilnik). Izpodbijane določbe urejajo priklenitev vozila z lisicami, če je to parkirano v nasprotju z Odlokom. Pobudnik meni, da ukrep nima podlage v zakonu in da je zato v nasprotju z načelom zakonitosti v kazenskem pravu iz 28. člena Ustave. Po Zakonu o varnosti cestnega prometa (Uradni list SRS, št. 5/82, 40/84, 29/86 in Uradni list RS, št. 1/91 - v nadaljevanju: ZVCP-82) naj bi občina imela le pravico do odstranjevanja nepravilno parkiranih vozil, ne pa tudi do njihovega zadrževanja. ZVCP-82 naj bi tudi ne predvideval kaznovanja z izpodbijanimi ukrepi. Lisice naj bi tudi ne zagotavljale nemotenega in varnega poteka prometa.

Pravilnik naj bi bil sporen tudi zato, ker naj bi bil znesek, določen kot strošek priklepanja, previsok. Da je znesek previsok, naj bi izkazoval že podatek, da prav toliko stane odvoz vozila s pajkom. Kot tak naj bi predstavljal drugo kazen - poleg denarne - in naj bi bil zato v nasprotju z 31. členom Ustave. Z naložitvijo plačila stroškov pred možnostjo pritožbe naj bi MOL izkoristila svoj monopolni položaj - to naj bi bilo v nasprotju z 2. členom Ustave in z Zakonom o varstvu konkurence (Uradni list RS, št. 18/93 - v nadaljevanju: ZVK) - in kršila ustavno pravico do pritožbe (25. člen Ustave).

Pobudnik je v svojih vlogah naštel še nekaj očitkov, ki pa niso v neposredni zvezi z izpodbijanimi določbami.

2. Pobudnik je predlagal začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb, češ da je MOL na ta način pridobila že okoli 28.000.000 tolarjev in da bi obveznost vrnitve tega denarja v primeru morebitne odprave izpodbijanih določb lahko zanj povzročila težko popravljive posledice.

3. MOL meni, da pobudnikovi očitki niso utemeljeni. Navaja, da je bil izpodbijani odlok sprejet na podlagi 8., 9. in 163. člena ZVCP-82 in na podlagi 10. ter 12. člena Zakona o cestah (Uradni list SRS, št. 2/88 - preč. bes. - v nadaljevanju: ZCes).

Odgovornost občine za nemoten in varen potek prometa v naseljih naj bi določal tudi 22. člen Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 - odl. US, 45/94 - odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 - odl. US, 63/95, 73/95 - odl. US, 9/96- odl. US in 39/96 - odl. US - v nadaljevanju: ZLS). Podlaga za izpodbijani ukrep naj bi bila določena v drugem odstavku 8. člena in v prvem odstavku ter v 2. točki drugega odstavka 9. člena ZVCP-82.

Nelogičen in neutemeljen naj bi bil očitke pobudnika o kršitvi 28. člena (načelo zakonitosti v kazenskem pravu) in 31. člena Ustave (prepoved ponovnega sojenja o isti stvari). Občina naj bi ne bila pristojna za določanje kaznivih dejanj. Priklenitev se izvede za nepravilno parkiranje. Takšno ravnanje Odlok opredeljuje kot prekršek. Edina kazen za prepovedano ravnanje je denarna kazen, ki jo kršitelj plača potem, ko je pred sodnikom za prekrške ugotovljena odgovornost za očitani prekršek. Znesek, ki ga mora voznik priklenjenega vozila plačati, naj bi ne bil kazen, ampak strošek, ki naj bi ga bil povzročil kršitelj s svojim prepovedanim ravnanjem.

Nelogično naj bi bilo tudi pobudnikovo sklicevanje na načelo pravne države (2. člen Ustave) in ZVK. MOL je pristojna, da na podlagi zakonov sprejema predpise za zagotovitev reda na svojem območju. Red, določen z javno objavljenimi predpisi, so naslovljenci tako določenih norm dolžni spoštovati. Kršitelji naj bi zavestno prevzeli nase tveganje, da bodo nosili posledice svojega ravnanja. MOL kot oseba javnega prava naj bi ne imela monopolnega položaja, ampak naj bi le skrbela za red in ga izvajala na področju urejanja mestnega prometa. Sporni ukrep naj bi poznali tudi drugod po svetu kot učinkovit ukrep za razbremenitev tistih delov mestnih središč, ki niso namenjeni za promet motornih vozil.

4. Po mnenju MOL ni utemeljen niti predlog za začasno zadržanje. Namen določbe 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) naj bi bil namreč varovanje interesov naslovljencev predpisa, izpodbijanega pred Ustavnim sodiščem, ne pa organa, ki je ta predpis sprejel.

B.

5. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

6. Ustava določa v prvem odstavku 140. člena, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. V 144. členu določa Ustava, da državni organi nadzorujejo delo organov lokalnih skupnosti. V tretjem odstavku 153. člena Ustave je določeno, da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z Ustavo in zakoni, v četrti alineji prvega odstavka 160. člena Ustave pa, da Ustavno sodišče odloča o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z Ustavo in zakoni.

7. V okviru urejanja lokalnih javnih zadev (zadev, ki so po svoji naravi lokalne in se nanašajo v pretežni meri na prebivalce lokalne skupnosti) ima občina pravico izdajati predpise, s katerimi normativno ureja pravna razmerja (pravice in obveznosti pravnih subjektov). Pri tem ne sme preseči ustavnega okvira in s svojim normativnim urejanjem poseči v državne pristojnosti. Občina ima pooblastilo, da ureja lokalne javne zadeve, neposredno na podlagi določbe prvega odstavka 140. člena Ustave. Za uresničevanje tega pooblastila ne potrebuje posebnega zakonskega pooblastila.

8. Pojem lokalne javne zadeve, ki ga vsebuje določba prvega odstavka 140. člena Ustave, je pravno nedoločen pojem. Čeprav gre za ustavni pojem, ima zakonodajalec pravico, da njegovo vsebino napolnjuje z zakoni. Pri tem ima določeno polje lastne presoje glede določanja in urejanja izvirnih pristojnosti občine, vendar ne sme prizadeti lokalne samouprave - pravice lokalne skupnosti, da samostojno odloča o svojih zadevah. Z razmejevanjem pristojnosti med državo in občino zakonodajalec ne sme prekršiti določbe prvega odstavka 140. člena Ustave, ker bi s tem protiustavno posegel v lokalno samoupravo.

Pri določanju izvirnih pristojnosti občine lahko zakonodajalec uporabi različne normativne tehnike. Pooblastilo občini, da normativno uredi določena vprašanja, je lahko splošnejše ali določnejše. To logično izhaja iz dejstva, da so nekatera področja javnih zadev pretežno primerna za urejanje na

lokalni ravni, pri drugih pa je delež odločitev, ki predstavljajo lokalne javne zadeve, manjši. Za razmerje med upravno političnima procesoma na državni in lokalni ravni je značilno, da se pri slednjem prepletajo izvorni in izvedeni elementi odločanja. Zakonodajalec lahko določanje izvernih pristojnosti občine na določenih področjih tudi opusti; s tem pa ne prepreči občini, da bi normativno uredila to področje. Pooblastilo za to ima občina že v Ustavi sami.

9. Občinski predpisi morajo biti v skladu z Ustavo in zakonom.

Ta skladnost ne pomeni, da mora imeti občina za normativno urejanje posameznih področij lokalnih javnih zadev izrecno zakonsko pooblastilo oziroma da bi moral zakon jasno in določno opredeliti vsebino in namen normativnega urejanja. Načelo zakonitosti delovanja organov lokalnih skupnosti nima enake vsebine kot načelo zakonitosti delovanja izvršilne veje oblasti. To izhaja iz različne vloge, ki jo imajo ti organi v sistemu oblasti. Na nekaterih področjih, ki so v manjši meri lokalnega pomena, zakonodajalec lahko določi okvire delovanja organov občine na podoben način kot določa okvire delovanja izvršilne veje oblasti; gotovo pa to ne velja za vsa področja.

Načelo zakonitosti delovanja občine na področju normativnega delovanja pomeni, da občinski predpisi, ki urejajo zadeve iz izvorne pristojnosti občine, ne smejo biti v nasprotju z zakoni. Pravnih razmerij torej ne smejo urejati v nasprotju z zakonskimi določbami, v primeru, da zakonodajalec opredeli okvir pooblastila za normativno urejanje, pa ne smejo preseči tega pooblastila. V vsakem primeru posebej je potrebno z razlago zakona ugotoviti, kako široko polje normativnega odločanja je zakonodajalec prepustil občini. Kadar zakon izrecno določa izvorne pristojnosti občine oziroma pooblastila za normativno urejanje v okviru izvernih pristojnosti na nekem področju, je potrebno z razlago ugotoviti obseg tega pooblastila, ki je lahko jasno in določno ali pa opredeljeno z generalnimi klavzulami oziroma pravno nedoločenimi pojmi. Kadar pa zakon ne določa izvernih pristojnosti občine na določenem področju, je potrebno ugotoviti, ali je bil namen zakonodajalca izključno (izčrpno) urediti to področje ali pa je dopustil možnost, da občina dopolnilno (praeter legem) uredi to področje.

10. V obravnavanem primeru sta za presojo zakonitosti relevantna ZLS in ZVCP-82. V četrti alineji drugega odstavka 21. člena ZLS je določeno, da mestna občina ureja mestni promet. Z določbami 8. in 9. člena ZVCP-82 (področnega zakona) je zakonodajalec opredelil pristojnosti občine na področju urejanja prometa. Ne glede na to, da je bil zakon sprejet v obdobju komunalnega sistema, ko občina ni imela vloge temeljne samoupravne lokalne skupnosti, pa določbe 8. in 9. člena (upoštevaje Zakon o prevzemu državnih funkcij in odločbo Ustavnega sodišča v zadevi U-I-98/95) še vedno veljajo, kolikor urejajo normativne pristojnosti občine in kolikor urejajo upravne naloge, ki predstavljajo izvrševanje občinskih predpisov. Za presojo zakonitosti izpodbijanih določb Odloka in izpodbijanega Pravilnika je torej bistvena razlaga določb tega zakona, ki urejajo pristojnosti občine. Ta zakon vsebuje pooblastilo za normativno urejanje na občinski ravni, zato je potrebno presoditi, ali je Mestna občina Ljubljana z uvedbo novega ukrepa na področju prometa to pooblastilo preseгла.

V izpodbijanem odloku so sicer kot zakonska podlaga navedeni 8., 9. in 163. člen ZVCP-82 ter 10. in 12. člen Zces, vendar določbe členov 10 in 12 ZCes in določba 163. člena ZVCP-82 nesporno niso bile zakonska podlaga za sprejem izpodbijanih določb Odloka in Pravilnika. Po trditvah MOL so bile podlaga za sprejem izpodbijanih določb določbe drugega odstavka 8. člena, prvega odstavka 9. člena in 2. točke drugega odstavka 9. člena ZVCP-82.

11. Po določbi 1. člena Odloka je prepovedano ustavljanje in parkiranje na pločniku oziroma na stezi za pešce, razen če je to dovoljeno s prometnim znakom, na kolesarskih stezah in pasovih, ter na javnih zelenih površinah. Vozilo, parkirano v nasprotju z Odlokom, se odstrani ali se priklene s posebno tehnično napravo, imenovano lisice. Priklene se tudi vozilo, ki je na javnih parkirnih površinah, kjer je parkiranje časovno omejeno, parkirano preko dovoljenega časa, in vozilo, parkirano na rezerviranih parkirnih površinah. Druga dva izpodbijana člena Odloka (3. in 6.) dajeta mestnim redarjem pooblastilo za priklenitev nepravilno parkiranega vozila z lisicami. Pravilnik ureja postopek priklenitve in odstranitve lisic z vozila in določa stroške priklenitve in odstranitve ter stroške uporabe lisic na nepravilno parkiranem vozilu (1. člen). Bistvo vsebine izpodbijanih določb je torej v uvedbi novega represivnega ukrepa zoper voznike protipravno parkiranih vozil.

12. Člen 9 ZVCP-82 v prvem odstavku nalaga občini odgovornost za nemoten in varen potek prometa. V naslednjih odstavkih pa ZVCP- 82 našteva nekatere pristojnosti predstavniškega in drugih organov občine. Predstavniškemu in drugim organom omejuje pooblastilo za normativno urejanje z določitvijo okvira tega urejanja: Zaradi nemotene in varnega poteka prometa v naseljih lahko občinska skupščina zlasti V nadaljevanju primeroma našteva nekatere normativne ukrepe, ki so v pristojnosti predstavniškega organa:

- predpisovanje prometne ureditve v naseljih in
- določitev postopka, pogojev in načina odstranjevanja nepravilno parkiranih vozil.

Nekatere normativne pristojnosti je zakon poveril tedanjim izvršnim svetom občinskih skupščin, v skladu z novo ureditvijo organov občine pa je te pristojnosti prevzel občinski svet. Gre za naslednje pristojnosti:

- predpisovanje pogojev in ukrepov, ki jih je potrebno upoštevati pri delih na cesti v naselju,
- določanje prednostnih in stranskih cest, enosmernih cest in hitrosti vožnje skozi naselje,
- urejanje prometa pešcev in prometa s kolesi, kolesi z motorjem in vprežnimi vozili,
- urejanje gonjenja in vodenja živine in
- ukrepanje v drugih zadevah lokalnega prometa v naseljih.

Normativni ukrepi v zakonu niso naštetih taksativno. Presoditi je bilo potrebno, ali ureditev posebnega ukrepa - priklenitve protipravno parkiranih vozil s posebno tehnično napravo - sodi v okvir zakonskih pooblastil oziroma ali iz zakona izhaja, da je zakonodajalec urejanje tega in podobnih ukrepov izključil.

Drugi odstavek 8. člena ZVCP-82, na katerega se MOL prav tako sklicuje, daje le pooblastilo občinskim komunalnim nadzornikom, da opravljajo nadzor nad parkiranimi vozili in izvajajo s predpisi predvidene ukrepe. Ta določba torej ne vsebuje pooblastila za normativno urejanje, temveč le pooblastilo za nadzor nad izvajanjem samega zakona in predpisov, izdanih na podlagi drugih določb tega zakona.

13. Okvir občinskega normativnega urejanja na področju cestnega prometa je določen z namenom (zaradi nemotene in varnega poteka prometa). Normativno urejanje, ki zasleduje ta namen, je zakonodajalec predvidel na področju ureditve prometnega režima (prometne ureditve, torej ureditve poteka prometa), kamor sodi tudi določanje prednostnih in stranskih cest (ureditev prometa v križišču) ter enosmernih cest, na področju ureditve gonjenja živine, prometa pešcev in kolesarjev, režima izvajanja del na cesti in mirujočega prometa (parkiranja). Glede slednjega je predvidel ukrep odstranjevanja nepravilno parkiranih vozil.

Drugih represivnih ukrepov v zvezi z nepravilno parkiranimi vozili zakonodajalec ni predvidel, ima pa občina po 3. členu Zakona o prekrških (Uradni list SRS, št. 25/83, 42/85, 47/87 in 5/90) pooblastilo, da predpiše prekrške za kršitve svojih predpisov (torej tudi predpisov, s katerimi ureja parkiranje). Čeprav so ukrepi v ZVCP-82 naštetih primeroma in ne taksativno, pa je zakonodajalec z naštevanjem obrazložil svoj pogled na to, kateri ukrepi so primerni za doseganje navedenega namena in s tem olajšal teleološko razlago pooblastitvenih določb. Kot represivni ukrep na področju mirujočega prometa je predviden le odvoz nepravilno parkiranih vozil. Ukrep priklenitve z lisicami ima popolnoma drugačen pomen kot odvoz, saj ni usmerjen v odpravo stanja, ki je nastalo v konkretnem primeru zaradi protipravnega parkiranja. Ukrep ima zlasti generalno in specialno preventivni pomen, kar je bilo poudarjeno tudi v razpravi ob sprejemanju Odloka in Pravilnika v Mestnem svetu. Za doseganje tega namena pa ima občina možnost določiti prekrške za kršitve svojih predpisov, s katerimi ureja parkiranje. S teleološko razlago zakona (ob upoštevanju neločljive povezanosti generalne klavzule in primeroma naštetih ukrepov, ki pojasnjujejo pogled zakonodajalca na to, na kakšne načine je mogoče uresničiti ta namen) pridemo do sklepa, da je zakonodajalec na področju mirujočega prometa predvidel kot represivni ukrep (poleg sankcij za prekršek) izključno odvoz nepravilno parkiranega

vozila. Dodaten argument za to ugotovitev je tudi dejstvo, da je v predlogu novega Zakona o varnosti cestnega prometa (Poročevalec Državnega zbora, št. 5/95) v prvem odstavku 18. člena kot ukrep za zagotavljanje nemotenega in varnega poteka prometa izrecno predvidena tudi priklenitev z lisicami, kar - a contrario - pomeni, da veljavni zakon tega pooblastila ne obsega.

Ukrep priklenitve z lisicami je torej v nasprotju z zakonom, ker presega zakonsko pooblastilo.

14. Ker je Ustavno sodišče razveljavilo izpodbijane določbe Odloka in Pravilnika že zaradi tega, ker nimajo zakonske podlage in so zato v nasprotju s tretjim odstavkom 153. člena Ustave, se v presojo utemeljenosti ostalih očitkov pobudnika ni bilo potrebno spuščati.

C.

15. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi tretjega odstavka 45. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambreč, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jambreč in Šturm. Sodnik Šturm je dal odklonilno, sodnik Ude pa pritrdilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k
dr. Tone Jerovšek