

Ustavni sud Republike Hrvatske

Pravilnik o organizaciji i načinu naplate parkiranja (Službeni glasnik Grada Osijeka br. 4/97, 1/99, 3/02 i 6/05)

UKIDAJU SE ČL. 14/2. PRAVILNIKA U DIJELU KOJI GLASI »TE ISPISIVANJE POZIVA ZA PLAĆANJE UGOVORNE KAZNE«; ČL. 16. U DIJELU KOJI GLASI: »KOJA POVLAČI UGOVORNU KAZNU«; ČL. 26. T. E) KOJI GLASI »NA BILO KOJI NAČIN NAMJERNO DOVEDE U ZABLUDU OSOBU OVLAŠTENU ZA KONTROLU PARKIRANJA« TE ČLANCI 17., 18., 19. I 20. PRAVILNIKA.

UKINUTE ODREDBE PRESTAJU VAŽITI 31. PROSINCA 2009.

Odluka i rješenje Ustavnog suda br. U-II-355/2007 i U-II-3924/2007 od 10. prosinca 2008.

Djelatnosti vezane uz parkiranje i uređenje naplate za korištenje parkirnog mjesta smatraju se javnim uslugama koje je sukladno čl. 134/1. i čl. 136. Ustava i na temelju Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dužna organizirati jedinica lokalne samouprave. Jedinica lokalne samouprave propisuje uvjete (u obliku općih pravila) za uređenje parkirališta i postupak naplate naknade za njihovo korištenje, koji uvjeti za sve vrijede jednako i sve jednako obvezuju. Oni nisu i ne mogu biti predmet pregovaranja između davatelja usluge parkiranja i korisnika te usluge.

Prema odredbi čl. 3/13. Zakona o komunalnom gospodarstvu predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti djelatnosti od lokalnog značenja koje se pod uvjetima iz čl. 1/2. tog Zakona smatraju komunalnim djelatnostima, što obuhvaća i djelatnost organizacije parkiranja i uređenja naplate za korištenje parkirnog mjesta. Drugim riječima, odlukom jedinice lokalne samouprave ta se djelatnost može obavljati kao djelatnost pružanja komunalnih usluga.

Ugovorni odnos između davatelja javne usluge parkiranja i korisnika parkirnog mjesta je ugovor koji ima pravna obilježja tipskog adhezionog ugovora iz čl. 295. Zakona o obveznim odnosima, pri čemu su ugovorne strane javna vlast (davatelj javne usluge parkiranja) i korisnik parkirnog mjesta. Opće uvjete ugovora propisuje javna vlast svojim općim aktom (u konkretnom slučaju, osporenim Pravilnikom). Objavom općeg akta (Pravilnika) u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave ujedno su objavljeni i opći uvjeti ugovora o korištenju parkirališta čime su ispunjeni zakonski uvjeti da opći uvjeti ugovora moraju biti objavljeni na uobičajen način dostupan svim korisnicima parkirnog mjesta te da obvezuju ugovornu stranu, jer su joj bili poznati ili morali biti poznati u vrijeme sklapanja ugovora.

Javnopravna narav organizacije parkiranja i naplate korištenja parkirnog mjesta ne oslobađa jedinicu lokalne samouprave da u propisivanju općih uvjeta ugovora o korištenju parkirališta poštuje opća pravila obveznog prava.

Nesuglasne su s odredbama čl. 295. stavaka 1., 4. i 5., čl. 296/1. i čl. 350. stavaka 1. i 3. ZOO-a, a time i s odredbama čl. 3. i 5/1. Ustava Republike Hrvatske pravne situacije navedene u čl. 16. t. a), b), c), d) i f) Pravilnika koje su po naravi stvari povezane s preuzimanjem novčane obveze korisnika za korištenje javne usluge parkiranja, pa nepridržavanje tih ugovornih obveza kao sankciju ne smije imati plaćanje ugovorne kazne. Ustavno-pravno neprihvatljivim nametanjem obveze plaćanja ugovorne kazne za protupravna ponašanja korisnika parkirališta iz čl. 16. t. a), b), c) d) i f) Pravilnika narušena je ravnoteža objektivnog pravnog poretka u području parkiranja, budući da je korisnik parkiranja mogao biti istodobno dvaput kažnjen za jedno protupravno ponašanje: novčanom kaznom koja je proizlazila iz povrede samog ugovora i kaznom koja je proizlazila iz njegove prekršajne odgovornosti.

Povreda ugovora o korištenju parkirališta propisana čl. 16. t. e) Pravilnika nije ustavnopravno prihvatljiva sa stajališta načela vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske koja – prema čl. 3. Ustava – predstavlja temelj za tumačenje Ustava. Navedena pravna norma nije u dostatnoj mjeri izvjesna, precizna i predvidljiva te je po sadržaju, pravnoj naravi i svrsi nesuglasna zakonskom poimanju općih uvjeta ugovora iz čl. 295. stavaka 1., 4. i 5. ZOO-a.

Nadležno tijelo svake jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koja u svojim općim aktima ima propisane odredbe istovjetnog ili sličnog sadržaja onima koje je Ustavni sud u ovoj odluci ukinuo zbog nesuglasnosti s Ustavom i zakonom, dužno je u postupku donošenja izmjena i dopuna postojećeg provedbenog propisa kojim uređuje promet na svom području i/ili u postupku donošenja novog provedbenog propisa kojim se normira

navedena djelatnost, postupiti sukladno pravnom stajalištu izraženom u ovoj odluci i rješenju. Za osiguranje provedbe ove odluke i rješenja nadležna je Vlada Republike Hrvatske.

Iz obrazloženja Odluke

2. Sažeto, predlagatelji smatraju da su čl. 14., 15., 16., 17., 18., 19. i 20. Pravilnika u nesuglasnosti s mjerodavnim odredbama Zakona o obveznim odnosima (NN 35/05 i 41/08; ZOO) kojima je propisano da ugovorna kazna ne može biti ugovorena za novčane obveze.

Prijedlozi su djelomično osnovani.

4. Neposredno su mjerodavne za ocjenu ustavnosti osporenog Pravilnika odredbe čl. 3., čl. 5/1., čl. 134/1. i čl. 136. Ustava. Članak 3. Ustava, u dijelu koji je mjerodavan u konkretnom slučaju, glasi:

(...) vladavina prava (...) najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Čl. 5/1. Ustava glasi:

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi s Ustavom i zakonom.

Mjerodavni dio čl. 134/1. Ustava glasi:

(1) Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalnu djelatnost (...).

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

(3) Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom (...).

Čl. 136. Ustava glasi:

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.

5. Za ocjenu zakonitosti osporenih odredaba Pravilnika mjerodavni su čl. 295. i 350. ZOO-a, koji glase:

Čl. 295. Pojam i obvezatnost

- (1) Opći uvjeti ugovora su ugovorne odredbe sastavljene za veći broj ugovora koje jedna ugovorna strana (sastavljač) prije ili u trenutku sklapanja ugovora predlaže drugoj ugovornoj strani, bilo da su sadržani u formularnom (tipskom) ugovoru, bilo da se na njih ugovor poziva.
- (2) Opći uvjeti ugovora dopunjuju posebne pogodbe utvrđene među ugovarateljima u istom ugovoru, i u pravilu obvezuju kao i ove.
- (3) U slučaju neslaganja općih uvjeta i posebnih pogodbi, vrijede ove posljednje.
- (4) Opći uvjeti ugovora moraju se objaviti na uobičajeni način.
- (5) Opći uvjeti obvezuju ugovornu stranu ako su joj bili poznati ili morali biti poznati u vrijeme sklapanja ugovora.

Članak 350.

1) Vjerovnik i dužnik mogu ugovoriti da će dužnik platiti vjerovniku određeni novčani iznos ili pribaviti neku drugu materijalnu korist ako ne ispuni svoju obvezu ili ako zakasni s njezinim ispunjenjem ili ako je neuredno ispuni.

(...)

(3) Ugovorna kazna ne može biti ugovorena za novčane obveze.

5.1. Ustavni sud napominje da je u postupku ispitivanja zakonitosti podzakonskih akata, kojima jedinice lokalne samouprave uređuju organizaciju i način naplate parkiranja vozila na javnim parkiralištima, potrebno uzeti u obzir i mjerodavne odredbe sljedećih zakona: Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01– vjerodostojno tumačenje, 129/05 i 109/07), Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04 i 178/04) i Zakona o sigurnosti prometa na cestama (NN 67/08).

Polazeći od zakona koji su bili na snazi u vrijeme donošenja Pravilnika, u ustavnosudskom postupku trebalo je razmotriti i mjerodavne odredbe Zakona o sigurnosti prometa na cestama (NN 84/92, 5/93, 6/93, 26/93, 29/94, 43/96, 46/96, 54/96 i 59/96) i Zakona o sigurnosti prometa na cestama (NN 105/04 i 142/06 – Uredba), koji danas nisu na snazi.

6. U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti osporenih odredbi Pravilnika, Ustavni sud pošao je od ispitivanja opće pravne naravi djelatnosti vezane uz parkiranje i uređenje naplate za korištenje parkirnog mjesta.

Riječ je o javnoj usluzi koju je sukladno čl. 134/1. i čl. 136. Ustava i na temelju Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dužna organizirati jedinica lokalne samouprave. Jedinica lokalne samouprave propisuje uvjete (u obliku općih pravila) za uređenje parkirališta i postupak naplate naknade za njihovo korištenje, koji uvjeti za sve vrijede jednako i sve jednako obvezuju. Oni nisu i ne mogu biti predmet pregovaranja između davatelja usluge parkiranja i korisnika te usluge.

Jedinica lokalne samouprave može usluge organiziranja parkirališta na svom području povjeriti koncesionaru na temelju sklopljenog ugovora o koncesiji. U slučaju prijenosa ovlasti jedinice lokalne samouprave u pogledu pružanja usluga organizacije parkirališta i naplate za njegovo korištenje na koncesionara, međusobna prava i obveze stranaka određuju se suglasnom voljom u obliku sklopljenog ugovora o dodjeli koncesije.

Sukladno čl. 3/13. Zakona o komunalnom gospodarstvu, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti djelatnosti od lokalnog značenja koje se pod uvjetima iz čl. 1/2. tog Zakona smatraju komunalnim djelatnostima, što obuhvaća i djelatnost organizacije parkiranja i uređenja naplate za korištenje parkirnog mjesta. Drugim riječima, odlukom jedinice lokalne samouprave ta se djelatnost može obavljati kao djelatnost pružanja komunalnih usluga.

U konkretnom slučaju, Grad Osijek odredio je da se djelatnost organizacije parkiranja i uređenja naplate za korištenje parkirnog mjesta na njegovom području smatra komunalnom djelatnošću.

6.1. Gradsko poglavarstvo Grada Osijeka na 5. sjednici održanoj 2. srpnja 1997., pozivom na odredbe čl. 1/2. t. 6. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, čl. 41. Statuta Grada Osijeka (Službeni glasnik Grada Osijeka br. 1/94, 5a/95 i 1/96), te Odluke o određivanju održavanja javnih parkirališta za osobna vozila komunalnom djelatnošću (Službeni glasnik Grada Osijeka br. 1/97), donijelo je osporeni Pravilnik.

Odluku o određivanju održavanja javnih parkirališta za osobna vozila komunalnom djelatnošću (Odluka), kao i sve njezine kasnije izmjene i dopune, donijelo je Gradsko vijeće Grada Osijeka na temelju čl. 3/14. i čl. 4/1. Zakona o komunalnom gospodarstvu i čl. 1/2. t. 6. Zakona o sigurnosti prometa na cestama.

Člancima 1. i 3. navedene Odluke propisano je:

Članak 1.

Održavanje javnih parkirališta za osobna vozila određuje se komunalnom djelatnošću od lokalnog značenja.

Članak 3.

Održavanjem javnih parkirališta smatra se: postavljanje i održavanje vertikalne i horizontalne prometne signalizacije, čišćenje od snijega, izgradnja i uvođenje u sustav naplate parkiranja, naplata parkirališne pristojbe, slijedom akata nadležnih tijela Grada Osijeka.

Grad Osijek, kao jedinica lokalne samouprave, poslove održavanja javnih parkirališta povjerio je pravnoj osobi s javnom ovlašću (koncesionaru).

7. Osporenim Pravilnikom Grad Osijek uredio je organizaciju i način naplate parkiranja osobnih automobila na javnim parkiralištima, te organizaciju i način naplate parkiranja teretnih i posebnih vozila u Gradu Osijeku.

Predlagatelji osporavaju odredbe Pravilnika kojima se uređuje naplata parkiranja, smatrajući da opća pravila obveznog prava, sadržana u ZOO-u, ne dopuštaju da ugovorna kazna bude ugovorena za novčane obveze.

Osporeni članci Pravilnika glase:

Članak 14.

Pravilnost korištenja parkirališta (isticanje parkirne karte, odnosno prijave korištenja parkirališta putem SMS poruke i vrijeme zadržavanja) kontroliraju osobe koje za to ovlasti organizator parkiranja.

Ovlaštene se osobe koriste odgovarajućom tehničkom opremom koja omogućava evidentiranje mjesta i vremena parkiranja, marke, tipa, boje i registarske oznake vozila, te ispisivanje poziva za plaćanje ugovorne kazne, u skladu s odredbama općih uvjeta ugovora o korištenju parkirališta propisanih ovim Pravilnikom.

Članak 15.

Isticanjem parkirne karte na vozilu ili prijavom korištenja parkirališta putem SMS poruke, odnosno zaustavljanjem vozila na parkirnom mjestu, vozač ili vlasnik vozila zaključuje s organizatorom parkiranja ugovor o korištenju parkirališta, prihvaćajući opće uvjete ugovora propisane ovim Pravilnikom.

Ugovorom iz stavka 1. ovog članka isključuje se čuvanje vozila, te odgovornost za oštećenje ili krađu vozila.

Tko ne kupi parkirnu kartu, a parkira vozilo na javnom parkiralištu za koje je propisana naplata čini prekršaj.

Članak 16.

Korisnik parkirališta čini povredu ugovora o parkiranju, koja povlači ugovornu kaznu, ako:

- a) ne istakne vidljivo kupljenu parkirnu kartu ispod vjetrobranskog stakla vozila, odnosno ne prijavi korištenje parkirališta putem SMS poruke,
- b) koristi u višoj zoni parkirnu kartu kupljenu u nižoj zoni,
- c) prekorači dopušteno vrijeme parkiranja,
- d) zauzme vozilom dva parkirna mjesta,
- e) na bilo koji način namjerno dovede u zabludu osobu ovlaštenu za kontrolu parkiranja,
- f) parkira vozilo bez parkirne karte duže od jednog dana.

Članak 17.

Za povredu ugovora iz članka 16. stavka 1. točke a) do e) ovog Pravilnika plaća se ugovorna kazna u petnaesterostrukom iznosu cijene jednog sata parkiranja I. zone.

Za povredu točke f) istog članka plaća se ugovorna kazna u petnaesterostrukom iznosu cijene jednog sata parkiranja u I. zoni, za svaki započeti dan parkiranja.

Članak 18.

Račun i nalog za plaćanje ugovorne kazne izdaje osoba ovlaštena za kontrolu parkiranja te ga, na odgovarajući način, pričvršćuje na vozilo.

Korisnik parkiranja dužan je postupiti po primljenu nalogu i platiti ugovornu kaznu u roku od osam dana na način naznačen u nalogu.

Osoba zadužena za kontrolu parkiranja dužna je, na kraju svoje smjene, upravi organizatora parkiranja predati evidenciju izdanih naloga.

Članak 19.

Ako korisnik parkiranja na postupi u roku po nalogu izdanom u skladu s člankom 18. ovog Pravilnika, dužan je u daljnjih osam (8) dana platiti dug po nalogu za plaćanje ugovorne kazne i troškove opomene, na što će ga u nalogu upozoriti.

Članak 20.

Korisnikom parkirališta koji podliježe plaćanju ugovorne kazne smatra se vlasnik vozila koji je evidentiran u odgovarajućim evidencijama Ministarstva unutarnjih poslova, prema registarskoj oznaci vozila.

U slučaju prisilne naplate ugovorne kazne, vlasnik vozila kojim je izvršena povreda ugovornog odnosa može se osloboditi plaćanja ugovorne kazne, ako sudu dostavi podatke o osobi koja je koristila vozilo.

8. Prije ispitivanja osnovanosti navoda predlagatelja Ustavni sud dužan je napomenuti da je u svojoj dosadašnjoj praksi već ispitivao institut ugovorne kazne koju je korisnik parkirališta dužan platiti u situaciji kad parkira svoje vozilo na javnom parkiralištu, a ne plati naknadu za njegovo korištenje (primjerice, odluka U-II-393/00 od 4. srpnja 2001. objavljena u NN 63/01 i odluka U-II-1313/2003 od 5. lipnja 2007. objavljena u NN 69/07). Ti su se predmeti odnosili isključivo na narav ugovorne kazne u slučajevima *neplaćanja naknade* za korištenje parkirnog mjesta.

Uvidom u sadržaj osporenog Pravilnika Grada Osijeka, a na temelju zatraženog i dobivenog očitovanja Upravnog odjela za komunalno-stambeno gospodarstvo i promet Grada Osijeka razvidno je da je Gradsko vijeće Grada Osijeka postupilo sukladno stajalištu Ustavnog suda izraženom u navedenim odlukama, te je djelomično izmijenilo normativni sadržaj čl. 16. Pravilnika.

9. Polazeći od navoda predlagatelja te odredaba mjerodavnih zakona Ustavni sud je u ovom postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti morao odgovoriti na sljedeća pitanja:

- mogu li se odredbe (uvjeti) ugovora o korištenju parkirališta propisane čl. 16. Pravilnika smatrati općim uvjetima tog ugovora u skladu s općim pravilima obveznog prava, i
- je li za protupravna ponašanja koja su u čl. 16. Pravilnika utvrđena povredama općih uvjeta ugovora o korištenju parkirališta od strane korisnika parkirnog mjesta ustavnopravno prihvatljivo propisati ugovornu kaznu?

Riječ je o sljedećim protupravnim ponašanjima korisnika parkirnog mjesta propisanim čl. 16. Pravilnika:

- a) neisticanje na vidljiv način kupljene parkirne karte ispod vjetrobranskog stakla vozila, odnosno neprijavlivanje korištenja parkirališta putem SMS poruke,
- b) korištenje u višoj zoni parkirne karte kupljene u nižoj zoni,
- c) prekoračenje dopuštenog vremena parkiranja,
- d) zauzimanje vozilom dva parkirna mjesta,
- e) na bilo koji način namjerno dovođenje u zabludu osobe ovlaštene za kontrolu parkiranja,
- f) parkiranje vozila bez parkirne karte duže od jednog dana.

10. Odgovor na postavljena pitanja zahtijeva razmatranje pravne naravi ugovora koji u trenutku zaustavljanja vozila na parkirnom mjestu nastaje

između davatelja usluge i korisnika parkirališta (konkretnije, razmatranje bitnih sastojaka tog ugovora odnosno općih uvjeta s kojima u trenutku sklapanja ugovora moraju biti upoznate obje strane ugovora).

Ustavni sud ocjenjuje da javnopravna narav organizacije parkiranja i naplate korištenja parkirnog mjesta ne oslobađa jedinicu lokalne samouprave da u propisivanju općih uvjeta ugovora o korištenju parkirališta poštuje opća pravila obveznog prava.

U odgovoru na pitanje koje je pravne naravi ugovorni odnos između davatelja javne usluge parkiranja i korisnika parkirnog mjesta Ustavni sud ocjenjuje da je riječ o ugovoru koji ima pravna obilježja tipskog adhezionog ugovora iz čl. 295. ZOO-a, pri čemu su ugovorne strane javna vlast (davatelj javne usluge parkiranja) i korisnik parkirnog mjesta.

Budući da je riječ o ugovoru koji ima pravna obilježja adhezionog ugovora tipskog ili formularnog karaktera čije opće uvjete propisuje javna vlast svojim općim aktom (u konkretnom slučaju, osporenim Pravilnikom), smatra se da su objavom općeg akta (Pravilnika) u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave ujedno objavljeni i opći uvjeti ugovora o korištenju parkirališta. Time su ispunjeni zakonski uvjeti da opći uvjeti ugovora moraju biti objavljeni na uobičajen način dostupan svim korisnicima parkirnog mjesta te da obvezuju ugovornu stranu, jer su joj bili poznati ili morali biti poznati u vrijeme sklapanja ugovora.

11. Opći uvjeti ugovora o korištenju parkirališta sadržani su u čl. 15/1. Pravilnika kojim je propisano:

Isticanjem parkirne karte na vozilu ili prijavom korištenja parkirališta putem SMS poruke, odnosno zaustavljanjem vozila na parkirnom mjestu, vozač ili vlasnik vozila zaključuje s organizatorom parkiranja ugovor o korištenju parkirališta, prihvaćajući opće uvjete ugovora propisane ovim Pravilnikom.

Pravna situacija koja je predmet ispitivanja u ovom ustavnosudskom postupku može se opisati na sljedeći način: vozač, kad zaustavi vozilo na parkirnom mjestu, upoznat je da parkiranjem vozila s davateljem usluge parkiranja sklapa ugovor o parkiranju s obvezom plaćanja naknade, vremenski ograničenog trajanja u određenoj zoni, davatelju usluge parkiranja za korištenje parkirnog mjesta. Riječ je o ugovoru o parkiranju u kojem su opći uvjeti korištenje parkirnog mjesta i plaćanje naknade za to korištenje.

Plaćanje naknade za korištenje parkirnog mjesta obavlja se u pravnotehničkom smislu kupnjom parkirne karte na licu mjesta ili putem SMS usluge. U prvom slučaju, isticanje na vidljiv način kupljene parkirne karte

na vozilu smatra se činom sklapanja ugovora od strane korisnika parkirnog mjesta, jer se po naravi tog pravnog posla pravna volja korisnika parkirnog mjesta za sklapanje ugovora mora na jasan način izvanjski manifestirati, budući da javna vlast ima pravo i obvezu nadzora te naplate na licu mjesta.

Sukladno navedenom, Ustavni sud ocjenjuje da je osporena točka a) čl. 16. Pravilnika – koja neisticanje na vidljiv način kupljene parkirne karte ispod vjetrobranskog stakla vozila, odnosno neprijavlivanje korištenja parkirališta putem SMS poruke propisuje kao povredu ugovora od strane korisnika parkirnog mjesta – ustavnopravno prihvatljiva, jer je u cijelosti suglasna s općim pravilima obveznog prava odnosno općim pravnim obilježjima adhezionih ili formularnih ugovora.

11.1. Istovjetno utvrđenje o povredama ugovora o korištenju parkirališta od strane korisnika parkirnog mjesta važi i za protupravna ponašanja propisana točkama b), c), d) i f) čl. 16. Pravilnika. Riječ je o korištenju u višoj zoni parkirne karte kupljene u nižoj zoni, prekoračenju dopuštenog vremena parkiranja, zauzimanju vozilom dva parkirna mjesta i parkiranju vozila bez parkirne karte duže od jednog dana.

U svim tim slučajevima na različite se načine, naime, vrijeda drugi temeljni opći uvjet ugovora o korištenju parkirališta, to jest onaj o obvezi plaćanja određene visine naknade (cijene) korištenja parkirališnog mjesta ili parkirališnih mjesta na kojem/kojima je korisnik zaustavio svoje vozilo.

11.2. Za razliku od ostalih odredbi čl. 16. Pravilnika, međutim, povreda ugovora o korištenju parkirališta propisana čl. 16. t. e) nije ustavnopravno prihvatljiva sa stajališta načela vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske koja – prema čl. 3. Ustava – predstavlja temelj za tumačenje Ustava. Točkom e) čl. 16. Pravilnika propisano je da korisnik parkirnog mjesta čini povredu ugovora ako na bilo koji način namjerno dovede u zabludu osobu ovlaštenu za kontrolu parkiranja.

Stoga je na temelju ovlasti iz čl. 38/2. Ustavnog zakona Ustavni sud pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti čl. 16. t. e) Pravilnika s aspekta njegove suglasnosti s načelom vladavine prava utvrđenim u čl. 3. Ustava.

Ustavni sud napominje da u prethodno provedenom postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti Odluke o organizaciji i načinu naplate parkiranja Grada Zagreba (odluka U-II-393/00 od 4. srpnja 2001. objavljena u NN 63/01), nije posebno ispitivao ustavnost odredbe o povredi ugovora u slučaju kad korisnik parkirališta »na drugi način dovede u zabludu osobu ovlaštenu za kontrolu parkiranja« s aspekta njezine usklađenosti sa zah-

tjevima koje mora ispunjavati da bi bila usklađena s načelom vladavine prava. To stoga čini u ovom ustavnosudskom postupku.

Ustavni sud ocjenjuje da se ta odredba Pravilnika ne može smatrati pravnom osnovom iz koje izvire valjani opći uvjet ugovora o korištenju parkirališta, jer ta pravna norma nije u dostatnoj mjeri izvjesna, precizna i predvidljiva. Budući da korisnik parkirnog mjesta na temelju te pravne norme nije u dostatnoj mjeri upoznat s ponašanjem koje bi javna vlast po toj osnovi mogla smatrati povredom ugovora o korištenju parkirališta s njegove strane, tako propisanu povredu ugovora Ustavni sud ocjenjuje nesuglasnom – po sadržaju, pravnoj naravi i svrsi – i zakonskom poimanju općih uvjeta ugovora iz čl. 295. stavaka 1., 4. i 5. ZOO-a. Zbog neizvjesnosti koju uzrokuje, nepreciznosti sadržaja i nepredvidljivosti učinaka koje proizvodi, čl. 16. t. e) Pravilnika korisnike parkiranja stavlja u očito nepovoljniji pravni položaj u odnosu prema drugoj ugovornoj strani (davatelju javne usluge parkiranja), što nije ustavnopravno prihvatljivo.

Ustavni sud u tom smislu upućuje i na čl. 296/1. ZOO-a koji propisuje da su nišetne odredbe općih uvjeta ugovora koje, suprotno načelu savjesnosti i poštenja, prouzroče očiglednu neravnopravnost u pravima i obvezama strana na štetu suugovaratelja sastavljača ili ugrožavaju postizanje svrhe sklopljenog ugovora, čak i ako su opći uvjeti koji ih sadrže odobreni od nadležnog tijela.

Zbog navedenih je razloga Ustavni sud ukinuo čl. 16. t. e) Pravilnika.

12. U odgovoru na drugo pitanje (je li dopušteno za povrede ugovora o parkiranju iz čl. 16. t. a), b), c) d) i f) propisati plaćanje ugovorne kazne), Ustavni sud odgovara niječno.

12.1. Ustavni sud dužan je napomenuti da je u t. 8. odluke br. U-II-393/00 od 4. srpnja 2001. (NN 63/01), u kojoj je između ostalih ispitivao ustavnost i zakonitost čl. 12. Odluke o organizaciji i načinu naplate parkiranja Grada Zagreba (čl. 12. Odluke propisivao je da povreda ugovora o parkiranju povlači ugovornu kaznu ako korisnik parkirališta ne istakne parkirnu kartu na vjetrobranskom staklu vozila, koristi parkirnu kartu koja ne odgovara zoni parkiranja, prekorači dopušteno vrijeme parkiranja, u parkirnu kartu unese netočne podatke o vremenu korištenja parkiranja ili na drugi način dovede u zabludu osobu ovlaštenu za kontrolu parkiranja), utvrdio da je čl. 12. Odluke ugovorna kazna propisana za točno određena činjenja, odnosno nečinjenja korisnika parkirališta, a ne za novčane obveze kako je to predlagateljica u prijedlogu navodila.

To je bio razlog zbog kojeg Ustavni sud nije prihvatio prijedlog predlagateljice da pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti čl. 12. Odluke o organizaciji i načinu naplate parkiranja Grada Zagreba. Drugim riječima, Ustavni sud je ocijenio da je za »činjenja i nečinjenja« korisnika parkirališta navedena u čl. 12. Odluke koja se nedvojbeno moraju smatrati povredama ugovora o korištenju parkiranja ustavnopravno prihvatljivo propisati ugovornu kaznu.

Ustavni sud ovom odlukom mijenja svoje dosadašnje pravno stajalište u tom pitanju.

12.2. Ugovor o korištenju parkirališta jest ugovor sklapanjem kojeg jedna strana (korisnik parkirališta) preuzima obvezu da za korištenje javne usluge plati naknadu (to jest, utvrđenu cijenu parkirne karte).

U t. 11. i 11.1. obrazloženja ove odluke utvrđeno je da se u svim slučajevima iz čl. 16. t. a), b), c), d) i f) Pravilnika na različite načine vrijeđa drugi temeljni opći uvjet ugovora o korištenju parkirališta, to jest onaj o obvezi plaćanja određene visine naknade (cijene) korištenja parkirališnog mjesta ili parkirališnih mjesta na kojem/kojima je korisnik zaustavio svoje vozilo.

Sukladno tome, sve pravne situacije navedene u čl. 16. t. a), b), c), d) i f) Pravilnika povezane su po naravi stvari s preuzimanjem novčane obveze korisnika za korištenje javne usluge parkiranja, pa nepridržavanje tih ugovornih obveza kao sankciju ne smije imati plaćanje ugovorne kazne.

Čl. 270/3. Zakona o obveznim odnosima (NN 53/91, 73/91, 111/93, 3/94, 7/96, 91/96, 112/99 i 88/01) koji je bio na snazi u vrijeme donošenja Pravilnika bilo je propisano da ugovorna kazna ne može biti ugovorena za novčane obveze.

Sadržajno istovjetno normativno uređenje propisano je i odredbom čl. 350. stavcima 1. i 3. ZOO-a koji je stupio na snagu 1. siječnja 2006., a glasi:

Članak 350.

(1) Vjerovnik i dužnik mogu ugovoriti da će dužnik platiti vjerovniku određeni novčani iznos ili pribaviti neku drugu materijalnu korist ako ne ispunji svoju obvezu ili ako zakasni s njezinim ispunjenjem ili ako je neuredno ispunji.

(...)

(3) Ugovorna kazna ne može biti ugovorena za novčane obveze.

Ustavni sud u tom smislu ističe da je za ponašanja (»činjenja« i »nečinjenja«) korisnika parkirnog mjesta – koja su suprotna općim uvjetima ugo-

vora o korištenju parkirališta i prema čl. 16. t. a), b) c) d) i f) Pravilnika osnovano se smatraju povredama tog ugovora – dopušteno propisati samo odgovornost radi povrede ugovora o korištenju parkirališta. Slijedom utvrđene odgovornosti za povredu općih uvjeta ugovora o korištenju parkirališta javna vlast (odnosno koncesionar) od korisnika parkirališta može naplatiti samo nepodmirenu naknadu čija visina je ograničena vremenskim trajanjem korištenja parkirnog mjesta i odgovarajuće troškove.

Sukladno svom dosadašnjem stajalištu (navedenom u t. 8. obrazloženja ove odluke i rješenja) Ustavni sud još jednom napominje da i prema čl. 350/3. ZOO-a nepodmirena novčana naknada za vremenski ograničeno trajanje korištenja parkirnog mjesta, kao posljedica povrede općih uvjeta ugovora o korištenju parkirališta, u svakom slučaju isključuje naplatu bilo kakve ugovorne kazne.

Drugačije pravno uređenje (kao što je uređenje ugovorne kazne propisano u prvoj rečenici čl. 16. i čl. 17.–20. Pravilnika) dovodi do očite neravnopravnosti u pravima i obvezama ugovornih strana (davatelja javne usluge parkiranja i korisnika parkirališta), odnosno do nezakonitosti koja dovodi do štetnih posljedica zbog kojih je ugrožena i svrha sklopljenog ugovora (u konkretnom slučaju korištenje parkirnog mjesta).

Slijedom navedenog, osporene članke ili dijelove članaka Pravilnika navedene u t. I. izreke ove odluke Ustavni sud ocjenjuje nesuglasnima s odredbama čl. 295. stavaka 1., 4. i 5., čl. 296/1. i čl. 350. stavaka 1. i 3. ZOO-a, a time i s odredbama čl. 3. i 5/1. Ustava Republike Hrvatske.

12.3. Ustavni sud na kraju napominje da je ustavnopravno neprihvatljivim nametanjem obveze plaćanja ugovorne kazne za protupravna ponašanja korisnika parkirališta iz čl. 16. t. a), b), c) d) i f) Pravilnika narušena ravnoteža objektivnog pravnog poretka u području parkiranja, budući da je korisnik parkiranja mogao biti istodobno dvaput kažnjen za jedno protupravno ponašanje: novčanom kaznom koja je proizlazila iz povrede samog ugovora i kaznom koja je proizlazila iz njegove prekršajne odgovornosti. Ovom se odlukom ta narušena ravnoteža u objektivnom pravnom poretku ispravlja.

Ustavni sud također napominje da je iz točke 5. obrazloženja ove odluke i rješenja razvidan nedostatak pravne dosljednosti, ali i jasnih pravnih pravila u uređenju pitanja parkiranja na zakonodavnoj razini, zbog čega će Ustavni sud uputiti Hrvatskom saboru posebno izvješće na temelju svoje ovlasti propisane člankom 104. Ustavnog zakona.

Ova odluka i rješenje ne utječu na ovlast zakonodavca da u predstojećem razdoblju na drugačiji način uredi to pravno područje.

13. Na temelju čl. 31. Ustavnog zakona ovom se odlukom i rješenjem određuje tijelo kojem Ustavni sud povjerava njezinu provedbu i način provedbe.

Čl. 31. stavci 2. do 5. Ustavnog zakona propisuju:

Članak 31.

(2) Sva tijela državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su u okviru svoga ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke i rješenja Ustavnog suda.

(3) Vlada Republike Hrvatske osigurava preko tijela državne uprave provedbu odluka i rješenja Ustavnog suda.

(4) Ustavni sud može sam odrediti tijelo kojem povjerava provedbu svoje odluke, odnosno rješenja.

(5) Ustavni sud može odrediti način provedbe svoje odluke, odnosno rješenja.

Na temelju čl. 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona, nadležno tijelo svake jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koja u svojim općim aktima ima propisane odredbe istovjetnog ili sličnog sadržaja onima koje je Ustavni sud u ovoj odluci ukinuo zbog nesuglasnosti s Ustavom i zakonom, dužno je u postupku donošenja izmjena i dopuna postojećeg provedbenog propisa kojim uređuje promet na svom području i/ili u postupku donošenja novog provedbenog propisa kojim se normira navedena djelatnost, postupiti sukladno pravnom stajalištu izraženom u ovoj odluci i rješenju.

Za osiguranje provedbe ove odluke i rješenja, na temelju čl. 31/3. Ustavnog zakona, nadležna je Vlada Republike Hrvatske.

Iz Izvješća Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-X-5105/2008 od 10. prosinca 2008. Hrvatskom saboru, o uočenim pojavama neustavnosti u normativnom uređenju parkiranja na području jedinica lokalne samouprave

1. Ustavni sud zaprimio je preko dvadeset prijedloga za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom različitih općih akata (odluka i pravilnika) više jedinica lokalne samouprave (Grada Biograda na moru, Grada Dubrovnika,

Grada Krka, Grada Omiša, Grada Osijeka, Grada Pule, Grada Rijeke, Grada Rovinja, Grada Splita, Grada Varaždina, Grada Zagreba) kojima se uređuje promet na njihovom području u dijelu koji se odnosi na parkirališne površine i način parkiranja, zabranu parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja.

Ustavni sud donio je 10. prosinca 2008. odluku i rješenje br. U-II-355/2007 i U-II-3924/2007, kojom je ukinuo više odredbi Pravilnika o organizaciji i načinu naplate parkiranja u Gradu Osijeku. U tijeku su postupci u kojima se razmatra osnovanost prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata u području parkiranja i ostalih navedenih jedinica lokalne samouprave.

2. U t. 5. obrazloženja te odluke i rješenja Ustavni je sud dao pregled zakonodavstva mjerodavnog za uređenje prometa na području jedinica lokalne samouprave u dijelu koji se odnosi na parkirališne površine i način parkiranja, zabranu parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja: Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01– vjerodostojno tumačenje, 129/05 i 109/07), Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04 i 178/04), Zakona o sigurnosti prometa na cestama (NN 67/08) i Zakona o obveznim odnosima (NN 35/05 i 41/08).

3. Ispitujući mjerodavne odredbe navedenih zakona Ustavni je sud primijetio da ni u jednom od tih zakona nisu propisana nikakva bliža objektivna mjerila koja bi davala jedinicama lokalne samouprave zakonodavni okvir za uređenje parkiranja na njihovim područjima.

Nadalje, Ustavni je sud primijetio da se zbog konkurencije dvaju zakona (Zakona o sigurnosti prometa na cestama i Zakona o komunalnom gospodarstvu) jedinicama lokalne samouprave prepušta da same odlučuju hoće li poslove parkiranja odrediti komunalnom djelatnošću ili ne, pa dolazi do uređenja tog pitanja prema dva različita pravna sustava.

Konačno, zbog nedorečenog zakonskog uređenja, u jedinicama lokalne samouprave uočene su pojave nametanja građanima dvostruke obveze plaćanja kazni za istu povredu ugovora o korištenju parkirališnog mjesta.

4. Razmatranjem prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata u području parkiranja više jedinica lokalne samouprave i ispitivanjem sadržaja mjerodavnih zakona kojima se uređuje to pitanje, Ustavni je sud došao do zaključka da postojeća zakonska nedorečenost (podnormiranost) u tom pravnom području, uz istodobnu konkurenciju više mjerodavnih zakona koje primjenjuju jedinice lokalne samouprave,

dovodi do pojave neustavnosti koja se očituje u narušavanju jedinstvenosti njegova uređenja na nacionalnoj razini.

Pojedina rješenja koja na temelju tog nedorečenog i međusobno konkurentnog zakonodavstva prihvaćaju jedinice lokalne samouprave u svojim općim aktima dovode i do pojave neustavnosti koja se očituje u nametanju građanima ustavnopravno neprihvatljivih obveza i tereta.

5. Čl. 134/3. (prva rečenica) Ustava Republike Hrvatske glasi:

Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom.

Svi zakoni, pa tako i zakoni kojima se uređuju poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga, moraju zadovoljavati zahtjeve koje pred njih postavlja vladavina prava, najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske koja je temelj za tumačenje Ustava (čl. 3. Ustava).

To u prvom redu znači da zakoni moraju zadovoljavati zahtjeve dostupnosti, jasnoće, preciznosti, izvjesnosti i predvidljivosti te ne smiju omogućavati samovolju u postupanju javnih vlasti. Zahtjeve koje zakoni moraju ispunjavati da bi bili usklađeni s načelom vladavine prava Ustavni sud je naznačio u točkama 10. i 11. obrazloženja odluke i rješenja br. U-I-659/1994 i dr. od 11. listopada 2000. (NN 107/00.).

Ustavni sud ocjenjuje da uočene pojave neustavnosti u prometu na području jedinica lokalne samouprave u dijelu koji se odnosi na parkirališne površine i način parkiranja, zabranu parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja zahtijevaju preciznije, jasnije i predvidljivije zakonsko uređenje kako bi se postigla unutarnja pravna dosljednost (konzistentnost) objektivnog pravnog poretka u tom pravnom području. Ono je nužno i za zaštitu građana od nametanja im ustavnopravno neprihvatljivih obveza i tereta pri korištenju javnih parkirališnih površina.

6. Sukladno čl. 128. alineji 5. Ustava Republike Hrvatske i čl. 104. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Ustavni sud o uočenim pojavama neustavnosti izvješćuje Hrvatski sabor.

*Priredila Slavica Banić**

* Slavica Banić, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske (judge of the Constitutional Court of the Republic of Croatia)