

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

Poslovni broj: Usoz-47/20-5

G. D.  
Z.1

Z. R.  
Z.2

V. S.  
Z.1

Grad Zaprešić  
Gradsko vijeće  
Z.1

G. D., Z. R. i V. S. podnijeli su ovom Sudu prijedlog za pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke o organizaciji i načinu naplate parkiranja na području Grada Zaprešića („Službene novine Grada Zaprešića“, 4/19.; u daljnjem tekstu: Odluka).

Prijedlogu nije priložena pojedinačna odluka u smislu članka 83. stavka 1. u vezi s člankom 84. stavkom 2. 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) pa je Sud razmotrio prijedlog na temelju članka 83. stavka 2. ZUS-a.

Podnositelji smatraju da su odredbe članaka 3., 24. i 25. osporavane Odluke nesuglasne sa Zakonom o obveznim odnosima („Narodne novine“, 35/05., 41/08., 125/11., 78/15. i 29/18; u daljnjem tekstu: ZOO) i sa Zakonom o zaštiti potrošača („Narodne novine“, 41/14., 110/15. i 14/19.; u daljnjem tekstu: ZZP). Obrazlažući prijedlog, u bitnom ističu da osporavane odredbe Odluke, protivno članku 350. stavku 3. ZOO-a, propisuju ugovornu kaznu. Ističu da parkiranjem vozila na parkirnom mjestu korisnik usluge parkiranja (konkludentno) iskazuje volju za korištenjem usluge parkiranja, ali tom radnjom ne iskazuje namjeru u vezi s trajanjem korištenja usluge niti pristaje na ponudu Z. d.o.o. da koristi uslugu u dnevnom trajanju. Stoga smatraju da članak 24. osporavanog općeg akta nema učinka. Nadalje tvrde da je životno i općepoznato da se usluga parkiranja vozila na javnoj površini ne koristi u trajanju duljem od nekoliko sati te da je cjelodnevno parkiranje iznimka. Osporavanom Odlukom određeno je upravo suprotno jer je cjelodnevno parkiranje uređeno kao pravilo, a satno parkiranje kao iznimka. Navode da novčana kazna kao što je ona koja je predmet osporavanja nije propisana nijednim zakonom pa je stoga ništetna. Šutnja ponuđenika ne znači prihvatanje ponude. U slučaju u kojem korisnik parkirališta nakon određenog vremena napusti parkiralište znači da nije prihvatio ponudu Z. d.o.o. i stoga nije obavezan platiti dnevnu parkirališnu kartu. Smatraju da Z. d.o.o., pored ponude jednodnevne karte, može utvrditi činjenicu da je vozač napustio parkirno mjesto i nije prihvatio ponudu te u takvom slučaju zahtijevati naplatu samo onog vremena u kojemu je vozač koristio

parkiralište. Pozivaju se na članke 46. i 47. ZZP-a prema kojima se pružanje usluge koju potrošač nije naručio, a za koju bi bio obvezan platiti, smatra nepoštenom praksom. Pozivaju se na praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske i ostalih sudova koju smatraju relevantnom u konkretnom slučaju. Traže povrat sredstava Z. R. i V. S., plaćenih na temelju osporavane Odluke, sa zateznim kamatama.

U očitovanju o zahtjevu donositelj osporenog općeg akta u bitnom navodi da jedinica lokalne samouprave propisuje uvjete za uređenje parkirališta i postupak naplate naknade za njihovo korištenje, koji uvjeti vrijede jednako za sve i sve jednako obvezuju. Oni nisu i ne mogu biti predmet pregovaranja između davatelja i korisnika usluge parkiranja. Osporavane odredbe ne propisuju ugovornu kaznu, već je riječ o uređivanju situacije u kojoj osoba koja vozilo parkira na javnom parkiralištu nema valjanu parkirališnu kartu. Ako korisnik parkirališta nije istaknuo parkirališnu kartu, smatra se da je s organizatorom parkiranja sklopio ugovor o korištenju parkirališnog mjesta u trajanju od jednog dana. Sudsku praksu na koju se pozivaju podnositelji donositelj općeg akta smatra irelevantnom. Donositelj osporavanog općeg akta upire na sudsku praksu koja, kako smatra, dokazuje da je osporavana Odluka zakonita. Napominje da svaki parkirališni blok ima parkirne aparate s istaknutim Općim uvjetima korištenja parkirališta pod naplatom sa svim potrebnim informacijama te načinom podnošenja prigovora. Predlaže neprihvatanje prijedloga.

Osporavanu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Zaprešića na sjednici 2. srpnja 2019. pozivom na članak 5. stavak 1. točku 6. i stavak 11. Zakona o sigurnosti prometa na cestama ("Narodne novine", 67/08., 48/10., 74/11., 80/13., 158/13., 92/14., 64/15. i 108/17.; u daljnjem tekstu: ZoSPC) i članak 22. Statuta Grada Zaprešića ("Službene novine Grada Zaprešića", 4/09., 2/13., 6/13. - pročišćeni tekst, 7/14. i 1/18.), uz prethodnu suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova.

Osporavane odredbe Odluke glase:

*Članak 3.*

*(1) Ako ovom Odlukom nije drugačije određeno, parkiranjem vozila na javnom parkiralištu sa naplatom korisnik javnog parkirališta sklapa s Organizatorom parkiranja ugovor o korištenju javne parkirališne površine prihvaćajući opće uvjete ugovora o korištenju javnih parkirališta s naplatom propisanih Općim uvjetima Organizatora parkiranja.*

*(...)*

*Članak 24.*

*(1) Korisnik javnog parkirališta dužan je bez odgode, najkasnije u roku 5 minuta od parkiranja vozila, valjanu parkirališnu kartu u materijaliziranom obliku istaknuti s unutarnje strane vjetrobranskog stakla vozila tako da Organizator parkiranja može provjeriti njezinu valjanost ili zaprimiti SMS poruku za plaćeno parkiranje.*

*(2) Ukoliko korisnik javnog parkirališta nije u smislu ove Odluke na valjani način platio naknadu za parkiranje vozila ili je plaćena naknada istekla, odnosno ukoliko nije istaknuo parkirališnu kartu u materijaliziranom obliku u roku i na način iz stavka 1. ovoga članka ili je istakne tako da se ne može provjeriti njezina valjanost ili ako nema valjanu povlaštenu parkirališnu kartu ili je ona istekla, smatra se da je s Organizatorom parkiranja sklopio ugovor o korištenju jednoga parkirališnog mjesta na javnom parkiralištu u trajanju od 24 sata (dnevna parkirališna karta).*

*(3) U slučaju iz stavka 2. ovoga članka, osoba koju ovlasti Organizator parkiranja ostavit će dnevnu parkirališnu kartu s nalogom za plaćanje na vozilu, koju je korisnik dužan platiti u roku od osam dana od dana sklapanja ugovora.*

(4) Dnevna parkirališna karta s nalogom za plaćanje ostavljena na način iz stavka 3. ovoga članka smatra se uredno dostavljenom te kasnija oštećenja ili uništenja ne utječu na valjanost dostavljanja i ne odgađaju plaćanje.

*Članak 25.*

(1) Ako korisnik javnog parkirališta ne plati dnevnu kartu s nalogom za plaćanje u roku iz članka 21. stavka 3. i članka 24. stavka 3. ove Odluke, osim iznosa dnevne parkirališne karte dužan je nadoknaditi i stvarne troškove Organizatora parkiranja sa zakonskim zateznim kamatama od dana njihova nastanka, na što će ga se u nalogu upozoriti.

(2) Ako korisnik javnog parkirališta ne podmiri obveze iz stavka 1. ovoga članka u danim rokovima, Organizator parkiranja pokrenut će prisilnu naplatu duga.

U postupku ispitivanja zakonitosti općeg akta kojim jedinica lokalne samouprave uređuje organizaciju i način naplate parkiranja vozila na javnim parkiralištima, mjerodavne su odredbe članka 19. stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak, 123/17., 98/19. i 144/20.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S) te članka 5. stavka 1. točke 6. i stavka 11. ZoSPC-a.

Članak 19. stavak 1. ZoLP(R)S-a u mjerodavnom dijelu glasi:

"Članak 19.

Općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na:

(...) - promet na svom području (...)"

Mjerodavne odredbe članka 5. stavka 1. ZoSPC-a glase:

„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,

...

(11) Nadzor parkiranja vozila na mjestima na kojima je parkiranje vremenski ograničeno obavljaju pravne osobe koje odrede jedinice lokalne samouprave."

Ocjenjujući osnovanost prijedloga, valja imati na umu i mjerodavne odredbe ZOO-a kao i stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske izražena u odluci i rješenju, broj: U-II-355/2007 i U-II-3924/2007 od 10. prosinca 2008. o pravnoj naravi djelatnosti vezanoj uz parkiranje i uređenju naplate za korištenje parkirnog mjesta, pravnoj naravi ugovora između davatelja usluge i korisnika parkirališta te o (ne)dopustivosti ugovorne kazne zbog povrede ugovora o parkiranju.

Prema stajalištu Ustavnog suda, riječ je o „javnoj usluzi koju je sukladno članku 134. stavku 1. i članku 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.“

U navedenoj je odluci i rješenju Ustavni sud razmatrao i pravnu naravu 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). U tom smislu

Ustavni sud ističe: “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 članka 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 (...), smatra se da su objavom općeg akta (...) 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.”

Polazeći od prava jedinice lokalne samouprave da propiše postupak naplate naknade za korištenje javnih parkirališta, a imajući na umu pravnu narav ugovora između davatelja javne usluge parkiranja i korisnika parkirnog mjesta na javnom parkiralištu, Sud ne nalazi nezakonitom osporavanu Odluku u dijelu kojim je propisano da parkiranjem vozila na javnom parkiralištu s naplatom korisnik javnog parkirališta sklapa s organizatorom parkiranja ugovor o korištenju javne parkirališne površine, prihvaćajući opće uvjete ugovora o korištenju javnih parkirališta s naplatom propisane općim uvjetima organizatora parkiranja (članak 3. stavak 1. Odluke).

Navodi podnositelja koji se odnose na članak 24. stavak 2. osporavane Odluke također nisu osnovani.

Prije svega, valja istaknuti da ta odredba ne propisuje ugovornu kaznu kao što smatraju podnositelji, već uređuje situacije u kojima osoba koja vozilo parkira na javnom parkiralištu nema valjanu parkirališnu kartu. Parkiranjem vozila na javnom parkiralištu pod naplatom, korisnik javnog parkirališta (konkludentno) prihvaća opće uvjete ugovora o korištenju parkirališta i s organizatorom parkiranja sklapa ugovor o korištenju javnog parkirališta.

Slučajeve iz članka 24. stavka 2. osporavane Odluke u kojima korisnik javnog parkirališta nije platio naknadu za parkiranje vozila ili je plaćena naknada istekla ili nije istaknuo parkirališnu kartu u skladu s odredbama Općih uvjeta organizatora parkiranja ili ako nema valjanu povlaštenu parkirališnu kartu ili je ona istekla, valja smatrati povredama ugovora koje čini korisnik parkirnog mjesta na javnom parkiralištu odnosno povredama ugovorne obveze korisnika parkirnog mjesta. Polazeći od članka 9. ZOO-a kojim je propisano da je sudionik u obveznom odnosu dužan ispuniti svoju obvezu i da je odgovoran za njezino ispunjenje te članka 295. stavka 5. ZOO-a prema kojemu opći uvjeti obvezuju ugovornu stranu ako su joj bili poznati ili morali biti poznati u vrijeme sklapanja ugovora, Sud smatra da je u opisanim situacijama organizatoru parkiranja dopušteno propisati odgovornost radi povrede ugovora o korištenju parkirališta i slijedom utvrđene odgovornosti za povredu općih uvjeta ugovora o korištenju parkirališta, od korisnika parkirališta naplatiti nepodmirenu naknadu. Pritom valja napomenuti da je zbog prirode povrede iz članka 24. stavka 2. osporavane Odluke otežano utvrđivanje vremenskog razdoblja obuhvaćenog povredom, zbog čega Sud smatra da je u takvim situacijama određivanje plaćanja dnevne parkirne karte, kao što je učinjeno osporanim člankom 24. stavkom 2. Odluke, razmjerno cilju koji se mjerom želio postići. Stoga Sud smatra da takvo uređenje nije nesuglasno sa zakonom.

Polazeći od odgovornosti za povredu ugovora o korištenju parkirališta, a imajući na umu obveze korisnika javnog parkirališta glede plaćanja usluge kao i naprijed navedeno stajalište Ustavnog suda, Sud ne prihvaća ni tvrdnju podnositelja o nezakonitom propisivanju

obveze naknade stvarnih troškova organizatora parkiranja odnosno tvrdnje o nesuglasnosti članka 25. stavka 1. osporavane Odluke sa zakonom.

Sud ne nalazi osnovanima ni tvrdnje podnositelja o nesuglasnosti osporavanih odredaba s člancima 46. i 47. ZZP-a jer osporavane odredbe Odluke ne uređuju pružanje usluge koju potrošač nije naručio niti je riječ o odredbama u općim uvjetima trgovca kojima bi bilo predviđeno da šutnja potrošača znači prihvrat ponude. Naplatu parkirne karte u skladu s člankom 24. stavkom 2. osporavane Odluke valja smatrati posljedicom (ne)postupanja korisnika parkirnog mjesta na javnom parkiralištu u skladu s odredbama općih uvjeta organizatora parkirališta odnosno naplatom naknade za korištenje javnog parkirališta.

Slijedom iznesenoga, Sud smatra da je Grad Zapešić osporavanim odredbama Odluke uredio naplatu parkiranja na način koji nije u nesuglasju sa zakonom.

Stoga je na sjednici održanoj 23. ožujka 2021. Sud utvrdio da nisu ispunjene pretpostavke propisane ZUS-om za ocjenu zakonitosti osporavane Odluke po službenoj dužnosti.

Polazeći od ishoda ovoga spora kao i činjenice da ovaj Sud nije nadležan za odlučivanje o zahtjevu za povrat sredstava plaćenih na temelju osporavanog općeg akta, o takvom zahtjevu podnositelja Z. R. i V. S. nije posebno odlučivano.

U Zagrebu 23. ožujka 2021.

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