

Blaženka Vojnović*

Nadzor parkiranja i kažnjavanje– komunalna djelatnost?

Sadržaj

1. Uvod
2. Parkiranje - prometna ili komunalna aktivnost?
3. Struka se ne pita!
4. Doplatna/dnevna/dopunska karta u odnosu na Zakon o obveznim odnosima: primjeri iz Hrvatske, Srbije i Crne Gore
 - 4.1. Hrvatska
 - 4.2. Srbija
 - 4.3. Crna Gora
5. Umjesto zaključka

1. Uvod

U Jajcu je nedavno stupila na snagu nova *Odluka o javnim parkiralištima*¹. Ona je zamijenila sve prethodno donesene općinske odluke koje su uređivale ovu oblast. Nova Odluka sa sobom je donijela strožu kontrolu naplate parkinga, ali i produljenje vremena u kojem će se parking naplaćivati, pa je umjesto do 16 sati, plaćanje parkinga postalo obaveza do 21 sat. Primjena nove odluke je praktično počela odmah. Sankcioniranje vozača bez kupljene parkirališne karte je uslijedilo istog dana. Građani su najviše negodovali zbog „kazni“ koje bi ih dočekale na automobilima iza 16 sati, posebice zbog činjenice što im nije ostavljena mogućnost prilagodbe na novi sistem, odnosno termin naplate. Ovdje mahom mislim na osobe koje su svakodnevni korisnici javnih parkirališta i koji su ih uredno plaćali. Kaznu je, kao dopunsku kartu u iznosu od 40 KM (konvertibilnih maraka) izdavalo i ovjeravalo JKP „Čistoća i zelenilo“ Jajce². Ona bi se morala platiti ukoliko se parkira automobil bez kupljene parkirališne karte, odnosno ukoliko se prekorači vrijeme označeno na kupljenoj karti. Vlasnicima automobila je ostavljena mogućnost za „uštedu“ polovice novca ukoliko bi kartu platili isti dan, a u suprotnom:

* Autorica je diplomirala novinarstvo na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu.

¹ Odlukom o javnim parkiralištima, Sl. nov. Općine Jajce 2/15, prestale su važiti Odluka o organizaciji i načinu naplate parkiranja, Sl. nov. Općine Jajce 4/08, Odluka o zonama javnih parkirališta, Sl. nov. Općine Jajce 4/08 i Odluka o određivanju pravne osobe koja će upravljati parkiralištima u užem gradskom području, akt općinskog načelnika 02-27-8707/07 od 16. 10. 2007.

² Čl. 3 Odluke o javnim parkiralištima (bilj. 1) je definirao da se „poslovi održavanja javnih parkirališta „povjeravaju JKP 'Čistoći i zelenilo' kao upravitelju parkirališta, a o međusobnim pravima i obvezama odlučit će se ugovorom“.

„Ukoliko vlasnik vozila u ostavljenom roku ne plati dopunsku kartu, JKP „Čistoća i zelenilo“ d.o.o Jajce će pristupiti postupku prinudne naplate, uključiv i zateznu kamatu, a uporedo s tim će pokrenuti prekršajni postupak na osnovu člana 20, 21 i 22 Odluke o javnim parkiralištima (Službene novine općine Jajce broj 2/152)“.³

Ekspresnu primjenu nove odluke, Općinska vlast je opravdavala obavještenjem koje je pušteno putem lokalnog radija (javnog medija upitne slušanosti uzrokovane *neinovativnim* programskim sadržajem kao posljedicom autocenzure i direktnim utjecajem politike, op. a), a zaposleni djelatnici komunalnog poduzeća su se preko noći transformirali u likove iz najmračnijih distopijskih uradaka. Znakovito je, međutim, da do 15. kolovoza Općina Jajce nije dodijelila nikakav ugovor JKP „Čistoći i zelenilo“ Jajce kako bi se definirala prava i obveze Općine Jajce, odnosno ovog komunalnog poduzeća kao novog „*upravitelja parkiralištima*“. Osim toga, u trenutku pisanja ovog rada, općinski načelnik Edin Hozan je potpisnik prijedloga nove „Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o javnim parkiralištima općine Jajce“ zbog „niza uočenih slabosti“, iako se kažnjavanje građana na osnovu prethodne odluke odvija već nekoliko mjeseci.

Nesporno je da ono što koristimo trebamo i platiti, u ovom slučaju to je korištenje javne površine pretvorene u parkiralište (mada Srednjobosanski kanton uopće nema Zakon o privremenom korištenju javnih površina, op. a) međutim, vrsta i visina sankcija (ukoliko se to ne učini) morala bi biti precizirana u nekom od važećih zakona. Ovo je važno naglasiti prvenstveno zbog činjenice, a o tome će u nastavku biti riječi, da se parkiranje, odnosno sankcije u svezi s parkiranjem, spominju isključivo u zakonima iz oblasti sigurnosti prometa na cestama.

U ovom radu ću ukazati na relevantne nedorečenosti zakona u BiH po pitanju naplate parkiranja od strane komunalnih poduzeća i praksu po kojoj se, zbog slobodne i proizvoljne interpretacije dijelova zakona, omogućilo komunalnim poduzećima proširenje vlastitih nadležnosti.

Da ovo nije tema lokalnog karaktera, potvrđuju i rasprave koje su se u susjednim zemljama, prvenstveno Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori, vodile po ovom pitanju. To se osobito odnosi na izdavanje kazni u vidu doplatne ili dnevne karte u višestruko većem iznosu nego što je cijena parkinga po satu. Ustavni sudovi ovih zemalja su proglasili neustavnim odredbe pravilnika o organizaciji i načinu naplate parkiranja u nekoliko svojih gradova koje su se odnosile na kazne za parkiranje na označenom parkirnom mjestu. No, za parking koncesionare to je samo značilo da moraju biti oprezniji i zaobići zakonske odredbe tako što će „kazne“ preimenovati u „dnevne“, odnosno „doplatne“ karte.

2. Parkiranje: prometna ili komunalna aktivnost?

Imajući u vidu da su parkiranje vozila, ponašanje sudionika u prometu, ograničenja prometa, ali i izdavanje prekršajnih naloga u svezi s tim, aktivnosti propisane isključivo Zakonom o osnovama sigurnosti prometa na cestama u Bosni i Hercegovini⁴, postavlja se pitanje gdje je granica od koje se parkiranje prestaje promatrati kao prometna, odnosno počinje promatrati kao komunalna djelatnost. Budući da je spomenutim zakonom predviđeno kako „*kontrolu i reguliranje*

³ Npr. upozorenje ispisano na nalogu br. 01660 od 09. 06. 2016.

⁴ Zakon o osnovama sigurnosti prometa na cestama BiH, koristila sam pročišćeni tekst dostupan na: http://komorabih.ba/dokumenti/transport/zakon_osn_sigurnosti_saob_bh_precisceni_tekst_11_03_2013.pdf, očitavanje 28. 06. 2016.

saobraćaja na putovima u Bosni i Hercegovini vrše ovlaštena lica nadležnog organa unutrašnjih poslova⁵ i ako u skladu s tim „izdavanje prekršajnog naloga obavlja ovlašteno lice nadležnog organa za poslove kontrole i reguliranja saobraćaja na putovima u entitetima, kantonima i Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine“⁶, s razlogom se mora posumnjati i u prekoračenje ovlasti djelatnika komunalnih poduzeća.

Istina je da Zakon o osnovama sigurnosti prometa na cestama u Bosni i Hercegovini ne prepoznaje neplaćanje usluge parkiranja u točno određenom periodu kao prekršaj, a samim tim ne postoje ni propisane sankcije ukoliko to učinimo. Također, neplaćanje parkiranja nije klasificirano kao kažnjivo djelo u krivičnom zakonu, pa ostaje upitno na osnovu kojih važećih zakona se donio pravilnik po kojem javno-komunalno poduzeće ima pravo naplaćivati kazne (nazvane dnevnim kartama), a koje su oko 40 puta veće od iznosa koji smo prvobitno trebali platiti.

S druge strane, definicija komunalne djelatnosti ponuđena u važećem Zakonu o komunalnoj djelatnosti SBK/KSB⁷ opisuje komunalnu djelatnost kao „pružanje komunalnih usluga od interesa za fizička i pravna lica, financiranje građenja te održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao cjelovitog sistema na području Kantona ako je to propisano ovim zakonom“.⁸ Kako se Odluka o javnim parkiralištima općine Jajce poziva na članke 3 i 9 spomenutog zakona, relevantan je upravo njihov sadržaj.

Deveti članak govori o obveznom povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti koje se financiraju iz općinskih proračuna javnom komunalnom poduzeću koje je općinsko vijeće osnovalo za (između ostalih) tu svrhu. JKP „Čistoća i zelenilo“ Jajce prema sudskom rješenju o registraciji broj 051-0-Reg-11-000603 od 21. travnja 2011. godine ima mogućnost *upravljanja* nekretninama uz naknadu ili na osnovu ugovora (KD 68.32.),⁹ i to je jedina djelatnost koja bi se mogla uzeti kao osnova za opravdano preuzimanje nadzora nad korištenjem javnog parkirališta.

Člankom 3 komunalna djelatnost se raščlanjuje na individualnu i zajedničku komunalnu potrošnju, i to:

(1) Komunalne djelatnosti individualne komunalne potrošnje, u smislu ovoga zakona, jesu:¹⁰

- a) snabdijevanje pitkom vodom;
- b) odvođenje i pročišćavanje otpadnih voda;
- c) snabdijevanje prirodnim plinom;
- d) snabdijevanje toplotnom energijom;
- e) obavljanje javnoga prijevoza putnika;
- f) prikupljanje komunalnog otpada iz stambenih i poslovnih objekata te poslovnih prostora i odvoz na deponiju;
- g) odlaganje komunalnog otpada;
- h) održavanje javnih parkirališnih prostora i javnih garaža;
- i) obavljanje pokopnih poslova;
- j) održavanje tržnica i pijaca namalo;

⁵ *Ibid*, čl. 2 st. 2.

⁶ *Ibid*, čl. 242.

⁷ Zakon o komunalnim djelatnostima, Sl. gl. KSB 13/13.

⁸ *Ibid*, čl. 2 st. 1.

⁹ Klasifikacija djelatnosti u BiH, <http://sllist.ba/glasnik/2010/broj47/Hr/hrvatski.pdf>, očitavanje 07. 07. 2016.

¹⁰ Zakon o komunalnim djelatnostima, Sl. gl. KSB 13/13.

- k) obavljanje dimnjačarskih poslova;*
 - l) higijenska, strvoderska i kafilerijska djelatnost;*
 - m) uređenje naselja.*
- (2) *Komunalne djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje, u smislu ovoga zakona, jesu:*
- a) odvođenje atmosferskih voda;*
 - b) održavanje čistoće na javnim površinama i gradskim ulicama;*
 - c) održavanje javnih površina;*
 - d) održavanje grobalja i njihove prateće infrastrukture;*
 - e) održavanje javne rasvjete;*
 - f) pružanje kafilerijskih usluga;*
 - g) dekorisanje;*
 - h) održavanje javnih česmi i fontana te javnih kupatila i javnih nužnika;*
 - i) održavanje javnih satova;*
 - j) zbrinjavanje komunalnog otpada nastalog u okviru djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje;*
 - k) čišćenje i razgrtanje snijega i leda s javnih gradskih površina i lokalnih puteva te posipanje abrazivnim materijalom ulica i lokalnih puteva;*
 - l) održavanje pasivnih mezariluka, grobalja, spomenika i spomen-kosturnica te prateće infrastrukture u užem urbanom dijelu grada.*

Očigledno je kako veza između prometa i komunalnih djelatnosti postoji, ali se ona konkretizira (ukoliko se vodimo važećim zakonima) tek u osiguravanju uvjeta na površinama na kojim se odvija promet, odnosno parkiraju vozila (održavanje čistoće, organizacija javnog prijevoza putnika, čišćenje snijega i posipanje sredstava protiv poledice, postavljanje prometne signalizacije i sl), nikako u kontroli prometa, a pogotovu ne u pokretanju prekršajnih postupaka u svezi s nepoštivanjem prometnih pravila. Ovo je, uostalom potvrđeno člankom 4 stavka 8 istog zakona kojima je pobliže definirana komunalna potrošnja vezana za održavanje parkirališta. Po njemu u komunalnu potrošnju ulazi tek „*održavanje javnih parkirališnih prostora i javnih garaža poslovi su održavanja prostora i objekata u kojima se pružaju usluge parkiranja i garažiranja motornih vozila*“.¹¹

Čak i ako bi se pomirili sa idejom da je usluga korištenja parkirališnog mjesta za određenu naknadu uistinu komunalna usluga (otprilike kao što je to odvoz smeća ili vodoopskrba), upitan ostaje način sankcioniranja i visine kazni u slučaju neplaćanja te usluge. Pitanja pristupa podacima u registru novčanih kazni i prekršajnoj evidenciji¹², načini naplate i visine „kazne“, naplata korištenja parkinga koji to po svim tehničkim i zakonskim zahtjevima nije (prenamjena javne površine u javno parkiralište, nesmetano kretanje pješaka i sl) i blokiranje vozila¹³, samo su neka od pitanja koja će se morati što prije odgovoriti ukoliko se ovaj problem želi uistinu riješiti.

¹¹ Zakon o komunalnim djelatnostima, Sl. gl. KSB 13/13.

¹² JP „Mostar parking“ d.o.o Mostar je tužilo Ministarstvo civilnih poslova BiH i državnu Agenciju za identifikacione dokumente (IDDEAA) jer su mu onemogućili pristup Registru novčanih kazni i prekršajnih naloga obrazlažući kako „*kontrolu reguliranja prometa na putovima u BiH vrše ovlaštene osobe nadležnog organa unutarnjih poslova, a ne djelatnici javnih poduzeća*“.

¹³ Čl. 24 st. 1 Odluke o javnim parkiralištima općine Jajce ostavljena je mogućnost blokiranja vozila od strane upravitelja javnim parkiralištima u slučaju neplaćanja parkiranja, odnosno prekoračenja vremena za koje je kupljena parkirališna karta.

3. Struka se ne pita!

Odlukom o sigurnosti i organizaciji prometa na lokalnim cestama¹⁴ općine Jajce propisana je dužnost općinske Službe stambeno-komunalnih poslova, obnove, raseljenih osoba i izbjeglica da prilikom postavljanja prometne signalizacije konsultira Savjet za sigurnost prometa. Koliko se konsultirala struka u kreiranju Odluke o javnim parkiralištima, prezentirao mi je član općinskog Savjeta za sigurnost prometa, gospodin Josip Topić, dipl. inženjer prometa:

„Savjet za sigurnost prometa općine Jajce je stručno tijelo Općinskog vijeća. Broji šest članova i svi su diplomirani inženjeri prometa. Nas nitko nije konzultirao u izradi gore pomenutih odluka (Odluka o javnim parkiralištima Općine Jajce, op.a). Sukladno Članku 2 Odluke o imenovanju Savjeta za sigurnost prometa općine Jajce Savjet je dana 26. ožujka 2015. godine dostavio predmet pod nazivom 'Određivanje smjernica djelovanja Općine Jajce za donošenja Odluke o sigurnosti i organizaciji prometa na lokalnim cestama i Odluke o javnim parkiralištima' općinskom načelniku, Predsjedatelju vijeća i Službi stambeno komunalne poslove i svim vijećnicima. Iz Odluke o javnim parkiralištima vidljivo je da se ništa što je navedeno u smjernicama nije primijenilo u navedenoj odluci. Na mnogim javnim parkiralištima nisu se primjenjivala pravila struke koja proizlaze iz Pravilnika o prometnim znakovima i signalizaciji na cestama u BiH i Zakona o cestama F BiH. Upitno je, također, da li je uopće formalno napravljena prenamjena javne površine u javno parkiralište, a što smo kao Savjet smatrali da se mora učiniti ukoliko se kreće s naplatom“.

Gospodin Bare Pršlja, također diplomirani inženjer prometa i član ovog Savjeta potvrdio je navode svog kolege:

„Moram biti iskren i reći da nas, kao stručno i savjetodavno Povjerenstvo, nitko uopće nije konzultirao, što je bilo u obvezi, iz čega proizilazi da mjerodavna općinska služba samo površno provodi donesenu odluku“.

U svezi s poštivanjem tehničkih i zakonskih kriterija prilikom postavljanja horizontalne prometne signalizacije prilikom označavanja parking mjesta u Jajcu, dodaje:

„Ako je ostavljen manji prostor za kretanje pješaka, od propisanog mjerodavnim Zakonom, onda je očito da navedena Odluka ima veću zakonsku važnost od samog zakona, što nema nikakve veze s pravilima struke. Kako možemo očekivati od pojedinih državnih službenika da donose zakone i provodljive odluke, ako oni sami nisu stručni za posao koji trenutno rade, niti educirani za oblast koju obavljaju, uz to ne konzultiraju stručno povjerenstvo, niti uvažavaju stručno mišljenje?!“

4. Doplatna/dnevna/dopunska karta u odnosu na Zakon o obveznim odnosima: primjeri iz Hrvatske, Srbije i Crne Gore

Pod pretpostavkom da ću u budućnosti dobiti stručno tumačenje kojim će se potvrditi kako su komunalna poduzeća ipak ovlaštena za kontrolu i naplatu parkinga, odnosno pokretanje prekršajnih postupaka u vezi toga, svejedno će ostati dovoljno prostora za pokretanje rasprave o doplatnoj karti kao sankciji za parkiranje bez kupljene karte. Nezanemariv broj odvjetnika iz Srbije, Hrvatske i Crne Gore smatra da bi parking koncesionari imali pravo naplatiti uslugu

¹⁴ Čl. 40 st. 2 Odluke o sigurnosti i organizaciji prometa na lokalnim cestama, Sl. nov. Općine Jajce 2/15.

korištenja parkinga sa pripadajućim zakonskim zateznim kamatama ukoliko se automobil parkira bez kupljene karte. Međutim, zakonske kamate bi išle samo za period za koji parking nije plaćen. Konkretno, ako sam sat vremena na parkingu platila 1 KM, a ustvari sam ostala tri sata, doplatna karta bi trebala koštati 2 KM, nikako 10, 20 ili 40 puta više nego što je cijena jednog sata parkiranja.

4.1. Hrvatska

Kako sam u uvodu spomenula, Ustavni sud Republike Hrvatske je 4. siječnja 2011. godine donio odluku, odnosno rješenje u kojoj je iznio kako dijelovi Odluke o organizaciji i načinu naplate parkiranja Grada Zagreba, a koji se tiču plaćanja ugovorne kazne (koja je poslije preimenovana u dnevnu kartu, op.a) na javnim parkiralištima nisu u suglasju sa zakonom i Ustavom Republike Hrvatske.¹⁵ Sličnih presuda u odnosu na gradske odluke o parkiranju je bilo u desetak drugih gradova u Republici Hrvatskoj: Dubrovnik, Split, Rijeka, Pula, Varaždin, grad Krk... Uzevši Zakon o obveznim odnosima¹⁶ kao okvir za dodatno obrazloženje, citiran je članak 270 stavak 3 kojim je određeno „da ugovorna kazna ne može biti ugovorena za novčane obveze“. Još je 2008. godine Hrvatskom saboru upućeno izvješće o 'uočenim pojavama neustavnosti u normativnom uređenju parkiranja na području jedinica lokalne samouprave', prilikom čega je Aldo Radolović, zamjenik predsjednice Ustavnog suda izjavio: „To bi značilo kako parking koncesionari imaju pravo od vozača koji ne plati parkiranje naplatiti samo nepodmirenu naknada za uporabu parkinga i zatezne kamate, odnosno odgovarajuće troškove, no ne može im se uručiti ugovorna kazna 15 puta veća od cijene parkiranja. To je isto kao da vas u dućanu uhvate kako kradete čokoladicu, pa vam zbog toga naplate 15 čokoladica“.¹⁷ Ukratko: kamata da, kazna ne!

Znakovito je i obrazloženje presude Općinskog suda u Dubrovniku, u postupku koji je pokrenulo komunalno poduzeće „Sanitat d.o.o.“ Dubrovnik protiv privatne osobe za ovrhu na ime pruženih usluga, a po osnovu naloga i opomena za plaćanje dnevnih parkirnih karata:

„(...) Korisnik parkinga parkira svoje vozilo na označenom javnom parkiralištu sklapa sa tužiteljem adhezioni ugovor o korištenju parkirnog mjesta, no iz samog ugovora nije jasno u kojem vremenskom trajanju se ugovor sklapa. Naime, smatra da nije dopušteno pretpostaviti da ugovaratelj na početku pristaje nečinjenjem na najskuplju opciju, to jest da odmah po parkiranju izražava namjeru da sklopi ugovor na cijeli dan, a ne sat, dok djelatnici tužitelja ne mogu unaprijed znati da li korisnik parkinga želi ostati na parkirnom mjestu cijeli dan ili 1 do 2 sata, uz napomenu da pristanak šutnjom u Republici Hrvatskoj može biti dopušten samo zakonom, a ne odlukom tijela lokalne vlasti.“¹⁸

Smatra logičnim da bi korisnik parkinga kupio cjelodnevnu kartu parkinga da to želi (...). U odnosu na Odluku o organizaciji, načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu Dubrovniku

¹⁵ Odluka Ustavnog suda R. Hrvatske dostupna na: <http://www.poslovniforum.hr/potrosac/parkiranje.asp>, očitavanje 14. 06. 2016.

¹⁶ Zakon o obveznim odnosima u RH, NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15.

¹⁷ Usp. <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/suci-odlucili-kazne-za-parking-neustavne.html>, očitavanje 27. 06. 2016.

¹⁸ Čl. 265 Zakona o obveznim odnosima u RH je propisano da „Šutnja ponuđenika ne znači prihvatanje ponude“, i da „Nema učinak odredba u ponudi da će se šutnja ponuđenika ili neko drugo njegovo propuštanje (na primjer, ako ne odbije ponudu u određenom roku ili ako poslanu stvar o kojoj mu se nudi ugovor ne vrati u određenom roku i sl.) smatrati prihvatom“.

ističe da je ista nezakonita jer je donesena od strane Gradskog vijeća Grada Dubrovnika bez prethodne suglasnosti Ministarstva unutarnjih poslova iako je navedena suglasnost sukladno tada važećem Zakonu o sigurnosti prometa na cestama neophodna. Smatra da je moguće da je vozilo tuženika u nekoj prigodi primijećeno na nekom od prostora na kojima tužitelj nije ovlašten naplaćivati parkiranje, no tužitelj nema pravo zahtijevati naknadu za navedeno, uz napomenu da tužitelj nije dokazao niti činjenicu da je upravo tuženik bio vozač predmetnog vozila što upućuje na zaključak da nije niti dokazan identitet osobe koja je dala izjavu potrebnu za sklapanje tzv. ugovora o pristupu.

(...)Naime, ocjena je ovog suda da korisnik usluge konkludentom radnjom i to parkiranjem vozila na parkirnom mjestu nesporno iskazuje volju da koristi usluge parkiranja, no navedenom radnjom ne iskazuje izričitu namjeru u pogledu trajanja korištenja usluge, niti pristanak na ponudu tužitelja da koristi uslugu u dnevnom trajanju, pa sud zaključuje da navedena odredba općih uvjeta u spornoj Odluci nema učinak.

Nadalje, životno je i općepoznato da se usluga parkiranja vozila na javnoj površini po svojoj prirodi i svrsi u pravilu ne koristi u dužem trajanju od nekoliko sati, te da je parkiranje na javnoj površini u trajanju cijelog dana iznimno, dok je predmetnom Odlukom uređeno upravnosuprotno, te je parkiranje u trajanju cijelog dana uređeno kao pravilo, a satno parkiranje kao iznimka.¹⁹

Iako su gradske skupštine u brojnim gradovima tek kozmetički izmijenile dijelove odluka o parkiralištima i, između ostalog, izbacile termin „ugovorna kazna“, u praksi ovo nije donijelo nikakve važnije promjene. Preimenovanje „kazni“ u „dnevne karte“ i dan danas izaziva negodovanje brojnih građana, iako ni pravna struka u ovome nema jedinstven stav.²⁰ Reagirala je i Hrvatska udruga za zaštitu potrošača:

„Znači dnevna karta se daje radi toga što se uvodi 'kazna' na mala vrata jer je stvarnu kaznu odbio Ustavni sud. To je ismijavanje Ustavnog suda i građana (...). Kako nigdje ne piše da je dnevna karta kazna, u Hrvatskoj udruzi za zaštitu potrošača predlažemo, ako ste već dobili dnevnu parkirnu kartu, a niste je tražili da se pozovete na članak 54 Zakona o zaštiti potrošača u kojem se navodi: Nije dopušteno isporučiti potrošaču proizvod ili pružiti uslugu koju potrošač nije unaprijed naručio, ako je riječ o naplatnom poslu, ako trgovac, daje potrošaču određeni proizvod ili uslugu, smatra se da je to promidžbeni dar trgovca. Ukoliko bi davatelj usluge inzistirao na plaćanju usluge koju potrošača nije tražio treba ga prijaviti državnim inspektorima“.²¹

4.2. Srbija

Slično mišljenje o ustavnosti i zakonitosti doplatnih/dopunskih/dnevni karata ima i Ustavni sud Republike Srbije. Raspravljajući o dijelovima Odluke o javnim parkiralištima grada Subotice, Ustavni sud je donio odluku čiji je sadržaj dan u priopćenju od 27. listopada 2011. godine:

¹⁹ <http://www.dubrovniknet.hr/novost.php?id=30048#.V3DLTfmLTcu>, očitavanje 17. 06. 2016.

²⁰ Usp. <http://www.dubrovniknet.hr/novost.php?id=32056#.V3D3MvmLTcs> ili <http://www.antenazadar.hr/clanak/2014/11/pu-zadarska-nije-izdala-suglasnost-o-organizaciji-i-nacinu-naplate-parkiranja-odvjetnik-birkic-gradani-imaju-pravo-traziti-povrat-novca/>.

²¹ <http://www.huzp.hr/27pauk.pdf>, očitavanje 17. 06. 2016. O ovome govori i čl. 50 st. 1 Zakona o zaštiti potrošača u BiH, Sl. gl. BiH 25/06.

„(...) Ocenjujući ustavnost i zakonitost osporene odredbe člana 21 stav 1 Odluke, Sud je utvrdio da Zakon o komunalnim delatnostima, na osnovu koga je osporena Odluka doneta, ne uređuje „doplatnu kartu“, te da je u tom smislu ne određuje ni kao cenu za posebnu „privilegovanu“ uslugu, ni kao naknadu za korišćenje parkirališta suprotno propisanim, odnosno ugovorenim uslovima, odnosno kao način ugovaranja plaćanja cene usluge. Po oceni Suda, osporenim odredbom utvrđena je obaveza plaćanja posebne naknade pod nazivom „doplatna karta“ koja daje osnov davaocu usluge da cenu pod nazivom „doplatna karta“ u navedenim slučajevima (čl. 18 i 19 Odluke) odredi nezavisno od Zakonom (i odlukom) propisanih kriterijuma za obrazovanje cena usluge. Stoga, iz navedenih razloga doplatna karta, koja je osporenim odredbom Odluke formulisana kao naknada za postupanje korisnika suprotno propisanom, odnosno ugovorenim načinu korišćenja javnog parkirališta, ima prvenstveno značenje naknade za povredu Odlukom, odnosno ugovorom predviđenog načina korišćenja javnog parkirališta, a ne naknade za korišćenje, odnosno izvršenu uslugu, pa su prava i obaveze davaoca i korisnika komunalnih usluga, po oceni Suda, uređena na način koji nije u saglasnosti sa zakonom. Sud je konstatovao i to da je na osnovu osporene odredbe, cenovnikom davaoca usluge „doplatna karta“ određena u višestruko većem iznosu od ostalih cena istih usluga, odnosno u iznosu koji se ne može dovesti u bilo kakvu vezu sa izvršenom (posebnom) uslugom, odnosno kriterijumom za određivanje njene visine zavisno od ugovorenog načina plaćanja. Sud je imao u vidu da je postupanje korisnika suprotno odredbama člana 18 i člana 19 stav 2 Odluke, propisano i kao povreda Odlukom određenog načina korišćenja parkirališta za koje se, pored doplatne karte, na osnovu odredbe člana 24 tačka 3 Odluke, korisniku usluge može izreći i novčana kazna za prekršaj, te da je u tom smislu ustavnopravno neprihvatljivo da se korisniku utvrđuje više (različitih) novčanih obaveza po osnovu istog načina korišćenja parkirališta (...).²²

Još je 2004. godine predsjednik Centra za novu politiku²³ Vladimir Todorović pokrenuo inicijativu da se pred Ustavnim sudom Srbije ispita zakonitost odluke o naplati doplatnih karata na području grada Beograda, međutim Ustavni sud Srbije u ovom slučaju je donio tek zaključak kojim „(...) zastaje sa postupkom ocjene ustavnosti i zakonitosti (...) te daje mogućnost Skupštini grada Beograda da u roku od 90 dana (...) Odluku usaglasi sa Ustavom i zakonom (...).²⁴ Smatrajući kako se na ovaj način priznalo da nezakonitosti postoje, Todorović je odluku komentirao riječima:

„Ovo je na neki način elegantno rešenje, koje omogućava gradu da ne bude tužen od građana koji su do sada plaćali karte, kako bi tražili povraćaj novca. Videćemo da li će nova odluka biti dobra, ali sigurno nije u redu da se plaća penal od 1.870 dinara za uslugu koja košta do 60 dinara. Ako se to ne promeni, onda bi sva javna preduzeća mogla to da rade. Na novčane obligacije ne sme da se piše kazna, a jedno od rešenja može biti zatezna kamata“.²⁵

Kao i u Hrvatskoj, odluka Ustavnog suda Srbije iz 2011. nije rezultirala značajnijim promjenama u odlukama o javnim parkiralištima koje su donijela tijela lokalne samouprave. Problem

²² V. priopćenje Ustavnog suda R. Srbije na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/88-101512/pojedine-odredbe-odluke-o-javnim-parkiralištima-u-subotici-nisu-saglasne-sa-ustavom-i-zakonom>, očitavanje 17. 07. 2016.

²³ Udruženje Centar za novu politiku osnovano je 2010. i evidentirano je na službenoj web stranici Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija R. Srbije kao udruženje za zaštitu potrošača.

²⁴ Usp. Zaključak na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/0-101429/saopštenje-sa-20-redovne-sednice-ustavnog-suda-odrzane-12-maja-2011-godine-kojom-je-predsedavao-dr-dragisa-slijepcevic-predsednik-ustavnog-suda>, očitavanje 18. 07. 2016.

²⁵ Usp. <http://www.e-novine.com/mobile/srbija/vesti/48289-Drvosekov-namet-neustavan.html>, očitavanje 18. 07. 2016.

prekoračenja vremena parkiranja riješen je ukidanjem doplatnih karti i uvođenjem novih dnevnih karti u parking sistem.

4.3. Crna Gora

Detaljno obrazloženje o neustavnosti doplatne karte kao sankcije za neplaćanje parkinga dao je Ustavni sud Crne Gore 25. prosinca 2014. godine u Odluci kojom je utvrdio da „*odredbe člana 28 Odluke o javnim parkiralištima na teritoriju Glavnog grada – Podgorice (Službeni list Crne Gore – opštinski propisi“ br. 38/09 i 9/19) nijesu u saglasnosti s Ustavom i zakonom i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke*“.²⁶ Pozivajući se na Zakon o komunalnim djelatnostima Crne Gore²⁷ ovaj sud je naveo kako jedinica lokalne samouprave može svojim aktom propisati da je korištenje javnih parkirališta komunalna djelatnost, te na osnovu toga utvrditi pravo na naknadu koja se treba platiti, međutim, naglašava kako sankcija u vidu doplatne karte nema nikakvo uporište u ovom zakonu:

*„(...) Obaveza plaćanja „doplatne karte“, koja se, prema toj odredbi Odluke, utvrđuje cjenovnikom nezavisno od Zakonom i Odlukom propisanih kriterijuma za obrazovanje cijena usluge, po ocjeni Ustavnog suda, ima značenje sankcije za povredu Odlukom, odnosno ugovorom predviđenog načina korišćenja javnog parkirališta, a ne naknade za korišćenu uslugu. Osim toga, korisniku javnog parkirališta, po nalaženju Ustavnog suda, se po istom osnovu i istom načinu korišćenja parkirališta utvrđuje naknada za parking i „doplatna parking karta“ u višestruko većem iznosu, koji nije srazmjeran ugovorenom načinu korišćenja javnog parkirališta, odnosno korišćenju osporene usluge (...)“.*²⁸

Kao i u primjerima susjednih država, Ustavni sud Crne Gore je, pozivajući se na Zakon o obligacionim odnosima, u spomenutoj odluci utvrdio kako „*doplatna karta (...) ima i elemente ugovorne kazne koja se (...) ne može propisivati, odnosno ugovarati za neizvršenje novčane obaveze*“.

*„(...) Osporenim odredbom člana 28 stav 1 Odluke, po ocjeni Ustavnog suda, propisan je „poseban osnov“ kojim se u konkretnom slučaju privrednom društvu „Parking servis“ d.o.o. Podgorica, daje pravo da stiče prihod od naplate „posebne doplatne karte“, koja se, s obzirom na slučajeve za koje je propisano njeno plaćanje, ne može dovesti u vezu sa zakonskom obavezom koja se odnosi na utvrđivanje elemenata za formiranje naknade za korišćenje komunalnih usluga. S obzirom na to da se materijalne obaveze građana, saglasno odredbi člana 91 stav 2. Ustava, mogu uvoditi samo zakonom, a da visina određene naknade i način obračuna moraju biti utvrđeni po mjerilima propisanim zakonom i donijeti od organa koji u okviru svojih nadležnosti, na osnovu zakona obavljaju određene javnopravne poslove, u vezi utvrđivanja obračuna i naplate odgovarajuće naknade, Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 28 stav 1 Odluke nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom(...)“.*²⁹

²⁶ Odluka Ustavnog suda Crne Gore br. U-II br. 65/11 i 54/12 dostupna na stranici: www.ustavnisud.me, očitavanje 20. 08. 2016.

²⁷ Zakon o komunalnoj djelatnosti Crne Gore, Sl. I. R Crne Gore 12/95.

²⁸ Usp. <http://www.ustavnisud.me/slike/ustavnisud/Odluke/Odluka%20U-II%20br.%2065-11%20i%2054-12.doc>, očitavanje 20. 08. 2016.

²⁹ Ibid.

Ova odluka bila je razlog zbog kojeg je ubrzo skupština grada Podgorice donijela novu odluku o naplati javnih parkirališta, a koja se suštinski ipak nije razlikovala od prethodne: doplatna karta od 20 eura je zamijenjena prekršajnim nalogom od 20 eura. Kako je „novi“ način naplate korištenja javnih parkirališta u Crnoj Gori od grupe crnogorskih odvjetnika također ocijenjen kao „neustavan“,³⁰ te da se ovim načinom naplate samo poručilo građanima kako će im od sada „na ustavan način uzimati novac“,³¹ tamošnji mediji tvrde kako ova priča zasigurno još nije dobila svoj epilog.

5. Umjesto zaključka

Teško se oteti dojmu kako je nepostojanje preciznih definicija u važećim zakonima kojima se regulira ova oblast ostavilo širok prostor za slobodnu interpretaciju prilikom donošenja podzakonskih akata. Citirajući čl. 4 Zakona o prekršajima u kojem nedvosmisleno stoji da „*nitko ne može biti kažnjen za prekršaj, niti se prema njemu mogu primijeniti prekršajne sankcije ako radnja koja mu se stavlja na teret prije nego što je bila izvršena nije bila zakonom, ili na zakonu osnovanom propisu određena kao prekršaj i za koju zakonom ili drugom na zakonu osnovanom propisu nije propisana vrsta i visina sankcije za učinitelja*“,³² postaje jasno da prekršajni postupak i sankcioniranje zbog neposjedovanja parkirališne karte, a koji su propisani samo aktima lokalne samouprave bez valjanog uporišta u bilo kojem važećem zakonu, u najboljem slučaju mogu okarakterizirati kao „nategnuti“. Iz ovog zakona je posuđena i ideja o uručanju prekršajnog naloga (makar nalog za plaćanje dopunske karte nije prekršajni nalog jer ga ne izdaje ovlaštena osoba u smislu člana 2 Zakona o osnovama sigurnosti saobraćaja na putovima u BiH, op.a), pa je članak 56 stavka 2 propisano da se „*Prekršajni nalog može uručiti okrivljeniku pričvršćivanjem ili ostavljanjem prekršajnog naloga na sigurnom i vidljivom mjestu na motornom vozilu ako je prekršaj koji je počinjen vezan uz nepropisno parkiranje motornog vozila*“. Također, člankom 23 stavak 2 navedeno je da „*u slučaju plaćanja novčane kazne u roku određenom na temelju članka 57 Ovog zakona, kažnjenik se oslobađa plaćanja 50% iznosa izrečene novčane kazne*“. Međutim, u istom članku stoji i da će se rok za plaćanje novčane kazne ne može biti kraći od 8 dana, što također nije slučaj prilikom plaćanja dopunske karte za parkiralište u Jajcu.

Cilj ovog rada nije poticanje građana da u budućnosti čine prekršaje, neovisno da li je riječ o prometnim ili komunalnim. Obveza lokalne zajednice je da se brine o zadovoljavanju zajedničkih potreba svojih stanovnika. Također, ona ima pravo da, kroz donošenje propisa, očekuje naknadu za isporučene usluge. Međutim, ne bi se smjelo dopustiti da se takvi propisi, odnosno naknade, određuju proizvoljno i dovode u neravnopravan položaj pružatelja usluga i konzumenta. Iskustva iz susjednih zemalja nam pokazuju da po pitanju naplate javnih parkinga očito postoji problem i da se apstraktnost i nedorečenost zakona ne smije zloupotrebjavati prilikom donošenja akata niže pravne snage. Realno bi bilo očekivati da se u budućnosti država pozabavi preciziranjem postojećih zakona, ali i pitanjima efikasnijeg nadzora nad primjenom tih zakona i u odlukama jedinica lokalne samouprave.

³⁰ Usp. <http://www.vijesti.me/vijesti/kazne-za-parking-od-danas-advokati-sugerisu-gradani-da-se-zale-sudu-830418>, očitavanje 24. 08. 2016.

³¹ Usp. <http://www.cdm.me/drustvo/podgorica/parking-servis-od-gradana-neustavno-naplatio-225646-eura>, očitavanje 24. 08. 2016.

³² Zakon o prekršajima, Sl. nov. FBiH 63/14.