

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

Poslovni broj: Usoz-151/12-12

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, Borisa Markovića, Lidije Rostaš Beroš, Mirjane Čačić i Sanje Štefan, članova vijeća uz sudjelovanje sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu zahtjeva M. M. d.o.o., sa sjedištem u Z., A. h. p. d.o.o. sa sjedištem u Z., P.. d.o.o. sa sjedištem u Z., M. d.o.o. sa sjedištem u Z., E. d.o.o. sa sjedištem u Z., i N. M. d.o.o. sa sjedištem u Z., koje zastupaju opunomoćenici odvjetnici Odvjetničkog društva P, P. i K. d.o.o. iz Z., na sjednici 29. svibnja 2015.,

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelji su temeljem odredbe članka 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 49/02.-pročišćeni tekst), podnijeli Ustavnom sudu Republike Hrvatske prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 28. stavka 1., 3. i 4. Odluke o komunalnom redu (Službeni glasnik grada Velike Gorice, broj 16/2009.), koju je donijelo Gradsko vijeće grada V. G..

Rješenjem Ustavnog suda broj: U-II-2494/2011 ustupljen je navedeni predmet na nadležno rješavanje Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.

U opširnom prijedlogu ističe da su osporavane odredbe Odluke nezakonite jer se njima određuje plaćanje naknade za postavljanje reklamnih panoa na površine koje nisu javne, odnosno propisana je obveza plaćanja naknade za reklamne panoe postavljene na nekretninama u privatnom vlasništvu. Smatraju da su navedene odredbe suprotne članku 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu koji daje ovlaštenje jedinici lokalne samouprave za propisivanje načina i postupka korištenja javnih površina te odredbama članka 3. i 29. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Navode kako naknada za plaćanje reklamnih panoa ne može biti ni komunalna naknada jer vlasnik odnosno zakupnik reklamnog panoa ne spada u kategorije određene Zakonom o komunalnom gospodarstvu. Pozivaju se na odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-II-2333/2002 od 7. veljače 2007. iz koje proizlazi da jedinice mogu kraj taksativno nabrojanih izvora prihoda iz Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ostvarivati i

druge prihode utvrđene zakonom da te su stoga navedene odredbe Odluke o komunalnom redu u suprotnosti i sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i to sa člankom 68. stavkom 3. navedenog Zakona. Nadalje, pozivaju se na stajalište Upravnog odjela za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu I. županije kao drugostupanjskog tijela koje je u rješenju, klasa: UP/II-363-05/11-01/83, urbroj: 2163/1-09/2-12-2 od 23. veljače 2012., navelo kako jedinica lokalne samouprave ni po jednoj zakonskoj osnovi nije ovlaštena naplaćivati naknadu za postavljanje reklamnog panoa na zemljištu koje je u privatnom vlasništvu niti je takva naknada propisana kao prihod jedinice lokalne samouprave. Osim toga, ukazuju na povredu odredbe članka 1. stavka 3., članka 8. stavka 5. i članka 33. stavka 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Osim toga, smatraju da su navedene odredbe članka 28. Odluke o komunalnom redu suprotne člancima 23. stavku 2. i stavku 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu, članku 76. stavku 1. do 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, članku 77a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i članku 3. stavku 1. i 2. Zakona o općem upravnom postupku te članku 2. Zakona o obveznim odnosima. Odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. pozvan je donositelj općeg akta, Gradsko vijeće grada V. G. da dostavi očitovanje na navode zahtjeva.

Na navode zahtjeva očitovao se pročelnik Upravnog odjela za komunalne djelatnosti i promet Grada V. G.. U svom očitovanju je naveo da je Odluka o komunalnom redu na snazi, da je izmijenjena, da su izmjene objavljene u Službenom glasniku grada V. G., broj 2., 3/11. i 2/13. Osporena odredba članka 28. stavka 1., 2. i 3. nije izmijenjena. U očitovanju se ističe da je pravna osnova za donošenje Odluke o komunalnom redu sadržana u odredbi članka 16. stavka 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Navedenim člankom 16. stavkom 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu dano je autonomno pravo jedinici lokalne samouprave da samostalno Odlukom o komunalnom redu propisuje uređenje naselja, održavanje čistoće i čuvanje javnih površina, korištenje javnih površina, uklanjanje snijega i leda, uklanjanje protupravno postavljenih predmeta, mjere za provođenje komunalnog reda i kaznene odredbe. Ističe da drugi dio odluke pod naslovom II. "Uređenje naselja" određuje kako se pod uređenjem naselja, između ostalog, smatra i postavljanje i održavanje kioska, izloga, natpisa, reklamnih predmeta, komunalnih objekata i uređaja i drugih objekata i uređaja koji svojim smještajem utječu na izgled i uređenost naselja. Navodi da je visina zakupnine određena drugim općim aktom, Odlukom o davanju u zakup i na korištenje javnih površina i dijelova neizgrađenog građevinskog zemljišta za postavljanje kioska, pokretnih naprava te reklamnih predmeta (Službeni glasnik grada Velike Gorice, broj 8/10., 5/11. i 9/11.). Ističe da se procedura donošenja rješenja o komunalnoj naknadi ne može poistovjetiti sa donošenjem rješenja o postavljanju natpisa, plakata i reklamnih predmeta. Naime, sama procedura utvrđivanja i naplate komunalne naknade proizlazi iz članka 23. Zakona o komunalnom gospodarstvu dok je člankom 16. stavkom 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisana obveza donošenja odluke o komunalnom redu koja sadrži odredbe o postavljanju natpisa, plakata i reklamnih panoa te se ne može vući paralela sa postupkom određivanja komunalne naknade i postupkom donošenja rješenja kojim se određuje komunalna naknada. Navodi da je protiv rješenja o postavljanju natpisa, plakata i reklamnih predmeta koje se donose sukladno spornom članku 28. propisana mogućnost ulaganja žalbe kao redovnog pravnog lijeka. Ističe da je odluka O komunalnom redu na snazi (Službeni glasnik grada Velike Gorice, broj 16/09., 3/11. i 2/13.), dok je Pravilnik o kriterijima za određivanje naknade za postavljanje reklame i reklamnih panoa (Službeni glasnik grada Velike Gorice, broj 2/07.) prestao važiti stupanjem na snagu Odluke o davanju u zakup i na korištenje javnih površina i dijelova neizgrađenog građevinskog zemljišta za postavljanje kioska pokretnih naprava te reklamnih predmeta (Službeni glasnik grada Velike Gorice, broj 8/10., 5/11. i 9/11.) koji je donesen temeljem članka 28. stavka 2. osporene Odluke.

Predlaže da se zahtjev odbije budući da sporne odredbe nisu u nesuglasju sa zakonima na koje se podnositelj zahtjeva poziva.

Zahtjev nije osnovan.

Osporavane odredbe Odluke glase:

*Članak 28. stavak 1.*

*Za postavljanje natpisa, plakata i reklamnih predmeta na javne površine, zemljište u vlasništvu pravnih ili fizičkih osoba i objekte plaća se naknada koju ovisno o zoni u kojoj se postavljaju, oglasnoj površini, odnosno veličini, vrsti i tipu određuje općim aktom gradsko vijeće.*

*Stavak 3.*

*Podnositelj zahtjeva i gradonačelnik odnosno osoba koju on ovlasti sklapaju ugovor o plaćanju naknade.*

*Stavak 4.*

*Ugovor iz stavka 3. ovog članka sklapa se prije donošenja rješenja o postavljanju.*

Odluka je donesena na temelju članka 16. stavka 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03.-proč.tekst, 82/04., 78/04., 38/09. i 79/09.) i članka 31. Statuta grada V. G. (Službeni glasnik grada Velike Gorice, broj 10/2009. i 11/2009.).

Ocjenjujući zakonitost osporavanih odredaba Odluke, Sud ne nalazi nezakonitost, jer osporavanim odredbama nije propisano plaćanje naknade za postavljanje reklamnih panoa na površinama u privatnom vlasništvu, kako to smatra podnositelj već je propisano da će za postavljanje natpisa, plakata i reklamnih predmeta na javne površine i zemljište u vlasništvu pravnih i fizičkih osoba i objekte plaćati naknada ovisno o u zoni u kojoj se postavljaju, oglasnoj površini odnosno veličini, vrsti i tipu, te da će se navedeno ubuduće odrediti općim aktom gradskog vijeća. Dakle, ovim općim aktom nije propisano plaćanje naknade za postavljanje reklamnih panoa na zemljištu u vlasništvu pravnih ili fizičkih osoba.

Odredbom članka 28. stavka 2. navedene Odluke, koja se ne osporava u ovom postupku, određeno je da će se postupak dodjele lokacija za postavljanje reklamnih predmeta na javnoj površini odrediti općim aktom koje donosi gradsko vijeće. Dakle, i sam postupak dodjele lokacije za postavljanje reklamnih predmeta na javne površine nije propisan ovim općim aktom već je samo osporavanim odredbama propisano da će podnositelj zahtjeva i gradonačelnik odnosno osoba koju on ovlasti sklopiti ugovor o plaćanju naknade i da će se taj ugovor sklopiti prije donošenja rješenja o postavljanju. Dakle, iz navedenog je razvidno da će se o postavljanju donositi rješenje, da će se postupak za dodjelu lokacije propisati općim aktom koji će donijeti Gradsko vijeće. Iz navedenog proizlazi da nije točna tvrdnja podnositelja zahtjeva da se neće donositi rješenje već da će se sklapati ugovor te da zainteresirani neće imati mogućnost podnositi pravne lijekove. Naime, iz osporene odredbe članka 28. stavka 3. jasno proizlazi da se ugovor između podnositelja i gradonačelnika sklapa prije donošenja rješenja o postavljanju. Iz navedenog je razvidno da će se donositi rješenje o postavljanju natpisa plakata i reklamnih predmeta te će se protiv takvih rješenja moći podnijeti redovni pravni lijek – žalba. Stoga navedene odredbe nisu u suprotnosti sa Zakonom o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.), odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi –pročišćeni tekst Narodne novine, broj 19/13.).

Mjerodavna odredba za ocjenu zakonitosti navedene Odluke o komunalnom redu je odredba Zakona o komunalnom gospodarstvu na temelju kojeg je ta odluka i donesena.

Člankom 16. stavkom 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 36/95., 109/95., 21/96., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 56/13., 94/13. i 153/13.) propisano je da u cilju pobližeg uređenja odnosa u komunalnom gospodarstvu predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave obvezno donijeti odluku o komunalnom redu i mjere za njegovo provođenje. Odredbom stavka 2. navedenog članka 16. propisano je da se odlukom o komunalnom redu propisuju naročito odredbe o uređenju naselja. Stoga prema ocjeni ovog Suda odredba članka 28. stavka 1., 2. i 3. Odluke koju

osporava podnositelj zahtjeva nije u nesuglasju sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu na temelju kojeg je, i u skladu s kojim je Odluka o komunalnom redu donesena.

Člankom 3. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, broj 117/93., 92/94., 69/97., 33/00., 73/00., 127/00., 59/01., 107/01., 117/01., 150/02., 147/03., 132/06., 26/07., 73/08. i 25/12.), na koju odredbu se podnositelj poziva, određuje se kako jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave stječe prihode iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza i od dotacija iz državnog i županijskog proračuna. Člankom 29. točkom 1. istog Zakona, propisano je kako su vlastiti izvori sredstava općine i grada prihodi od vlastite imovine u smislu članka 68. stavka 3. točke 1., 2., 3. i 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Prema odredbi članka 68. stavka 3. točke 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 19/13.-proč.tekst), prihodi jedinice lokalne odnosno područne regionalne samouprave su općinski, gradski odnosno županijski porezi, prirezi, naknade, doprinosi i pristojbe. Iz navedenih odredaba na koje se poziva podnositelj zahtjeva ne proizlazi da bi jedinica lokalne samouprave povrijedila zakon kada je utvrdila da će se općim aktom gradskog vijeća propisati postupak dodjele lokacija za postavljanje reklamnih panoa te propisati plaćanje naknade.

Stajalište javnopravnog tijela I. županije navedeno u rješenju od 23. veljače 2012. koje je podnositelj dostavio uz zahtjev odnosi se na primjenu Odluke o uvjetima i naknadama za postavljanje privremenih objekata i reklamnih predmeta (Službene novine grada Pazina, broj 31/09.) i nije primjenjivo za ocjenu zakonitosti osporavanih odredbi Odluke o komunalnom redu. Isto tako, odredbe koje se odnose o određivanju komunalne naknade iz Zakona o komunalnom gospodarstvu nisu primjenjive u ovom slučaju budući da se u ovom slučaju ne radi o određivanju komunalne naknade.

Osim toga, prema ocjeni Suda neosnovani su prigovori podnositelja koji se odnose na nesuglasnost osporavanih odredbi sa Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, broj 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 143/08., 38/09., 153/09., 90/10. i 143/12.), jer osporavanim odredbama ni na koji način se ne oduzima ili ograničava pravo vlasništva već se njima propisuje da će gradsko vijeće općim aktom odrediti plaćanje naknade te postupak dodjele lokacije za postavljanje reklamnih predmeta.

Iz istih razloga, navedene odredbe nisu u nesuglasju niti sa Zakonom o obveznim odnosima (Narodne novine, broj 35/05., 41/08., 63/08., 134/09. i 94/13.).

Prema pravnom shvaćanju ovoga Suda, jedinica lokalne samouprave sukladno članku 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu te člancima 19. i 19a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ima pravo i obvezu propisivati odredbe o uređenju naselja koje se odnose i na postavljanje natpisa, plakata i reklamnih predmeta. Navedeno posebno proizlazi iz odredbe članka 16. stavka 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu koja izričito navodi da se odlukom o komunalnom redu naročito propisuje odredbe o uređenju naselja.

Temeljem svega navedenog, trebalo je odgovarajućom primjene odredbe 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14.) zahtjev odbiti.

U Zagrebu 29. svibnja 2015.

Predsjednica vijeća  
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.

