

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

Poslovni broj: Usoz-152/12-14

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 pokrenutom po zahtjevu M. M. d.o.o., sa sjedištem u Z., A. h. p. d.o.o. sa sjedištem u Z., P.. sa sjedištem u Z., M. d.o.o. sa sjedištem u Z., E. d.o.o. sa sjedištem u Z., N. M. d.o.o. sa sjedištem u Z., svi zastupani po opunomoćenicima odvjetnicima iz 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 dana 9. svibnja 2011. temeljem odredbe članka 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 49/02.-pročišćeni tekst), podnijeli prijedlog Ustavnom sudu za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom i zakonom članaka 48., 49., 51. stavak 1., 52. stavak 1., 56., 57. i 58. Odluke o reklamiranjima na području Grada Z. (Glasnik Grada Zadra, broj 28/10.)

Rješenjem Ustavnog suda, broj: U-II-2495/2011 od 5. ožujka 2012. navedeni predmet je ustupljen ovome Sudu na rješavanje.

Podnositelj u svojem opširnom zahtjevu u bitnome navodi da su navedene odredbe u nesuglasju sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu, Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zakonom o općem upravnom postupku, Zakonom o obveznim odnosima. Osim toga pozivaju se na članak 3., 5., 14., 58., 50., 137., stavak 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske. te na rješenje I. županije, Upravnog odjela za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu od 23. veljače 2012.

Donositelj odluke Gradskog vijeće grada Z. pozvano je na očitovanje na navode prijedloga. Iz očitovanja predsjednika Gradskog vijeća Grada Z. proizlazi da je Odluka o reklamiranju na području Grada Z. te njezine dvije izmjene i dopune koje su objavljene u Glasniku Grada Zadra, broj 4/11. i 4/12. na snazi.

Na navode zahtjeva detaljno se očitovao gradonačelnik Grada Z. B. K.. Iz njegovog očitovanja proizlazi da je Odluka o reklamiranju na području Grada Z. (Glasnik Grada Zadra, broj 28/10., 4/11., 4/12.) koja se osporava u zahtjevu na pravnoj snazi. Navodi da predlagatelji osporavaju odredbe članka 48., 49., 51. stavak 1., 52. stavak 2. te 56., 57. i 58. uz obrazloženje da se navedeni članci odnose na sklapanje ugovora između Grada Z. i korisnika reklamnog panoa kojim se regulira plaćanje komunalne naknade u odnosu na postavljanje i isticanje reklamnih poruka na osvijetljenim reklamnim vitrinama (city light), reklamnim panoima na stupovima javne rasvjete, velikim reklamnim panoima i reklamnim uređajima te da se navodi da je sklapanje ugovora o postavljanju i isticanju reklamnih poruka u suprotnosti s Zakonom o komunalnom gospodarstvu jer da isti u članku 23. stavak 2. i 3. propisuje da visina i način naplate komunalne naknade određuje rješenjem a ne ugovorom.

Ističe da je iz tih navoda potpuno razvidno da podnositelj zahtjeva pogrešno tumači osporavane odredbe Odluke o reklamiranju na području Grada Z.. Naime, Odlukom o reklamiranju na području Grada Z. ne regulira se visina komunalne naknade niti se komunalna naknada plaća za postavljanje i isticanje reklamnih poruka. Navodi da se sukladno odredbama članka 22. Zakona o komunalnom gospodarstvu komunalna naknada plaća za nekretnine i to za stambeni, poslovni i garažni prostor, za građevinsko zemljište koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti te za neizgrađeno građevinsko zemljište. Obveznici plaćanja komunalne naknade su vlasnici odnosno korisnici navedenih nekretnina. Dakle, za razliku od komunalne naknade koja je zakonska obveza koju plaćaju vlasnici odnosno korisnici samom činjenicom da su vlasnici odnosno korisnici navedene nekretnine naknadu za postavljanje i isticanje reklamnih poruka plaćaju one osobe koje žele postaviti ili istaknuti reklamnu poruku na području Grada Z.. Grad Z. kao veliki grad koji svojom samoupravom u djelokrugu obavljanja poslova urbanog uređenja naselja te provođenja komunalnog reda je donio Odluku o reklamiranju na području Grada Z. kojom su propisana jasna i nedvosmislena pravila i koja su jednaka za sve osobe koje postavljaju i ističu reklamne poruke. U očitovanju gradonačelnik nadalje navodi da odredba članka 48. Odluke o reklamiranju na području Grada Z. propisuje da Upravni odjel za komunalne djelatnosti donosi rješenje kojim utvrđuje prava i obveze korisnika reklamnih poruka i zaštitnih naprava s reklamnom porukom za postavljanje i isticanje reklamnih poruka, izuzev postavljanja i isticanja reklamnih poruka osvijetljenim reklamnim vitrinama (city light), reklamnim panoima na stupovima javne rasvjete, velikim reklamnim panoima i uređajima gdje se prava i obveze korisnika utvrđuju ugovorom. Odredbom članka 49. Odluke propisano je što rješenje odnosno ugovor sadrži. Odredbom članka 50. propisano je da se zahtjev za postavljanje i isticanje reklamnih poruka podnosi Upravnom odjelu za komunalne djelatnosti te je navedeno što je potrebno uz zahtjev priložiti. Gradonačelnik nadalje navodi da kad korisnik reklamne poruke ispuni uvjete navedene u članku 50. Odluke istom se odobrava postavljanje i isticanje reklamnih poruka donošenjem rješenja kojim se utvrđuju prava i obveze korisnika reklamnih poruka za postavljanje i isticanje reklamnih poruka, odnosno zaključuju ugovor kojim se utvrđuju prava i obveze korisnika reklamnih poruka za postavljanje i isticanje reklamnih poruka na osvijetljenim reklamnim vitrinama, reklamnim panoima, na stupovima javne rasvjete, velikim reklamnim panoima i reklamnim uređajima. Rješenje, odnosno ugovor je samo modus kojim se odobrava postavljanje reklamnih poruka na području Grada Z.. Gradonačelnik ističe da neovisno donosi li se rješenje ili zaključuje ugovor Odluka o reklamiranju na području Grada Zadra niti jednom odredbom ne narušava najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske odnosno jednakost svih subjekata koji postavljaju reklamne poruke. Što se tiče navoda iznesenih u zahtjevu koji se odnose na osporavanje odredbi članka 56., 57. i 58. Odluke o reklamiranju na području Grada Z. u dijelu kojim se isti odnose na naplatu naknade za isticanje reklamnih poruka na zemljištu u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba gradonačelnik ističe da je Grad Z. klasificiran kao veliki grad sukladno članku 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu te je u svom samoupravnom

djelokrugu u obvezi obavljati poslove urbanog uređenja naselja te provođenje komunalnog reda.

Sukladno članku 3. Odluke o komunalnom redu (Glasnik Grada Zadra, broj 3/08. i 13/09.) pod uređenjem naselja smatra se uređenje vanjskih dijelova zgrada, okućnica, ograda, izloga, postavljanje reklama, natpisa, održavanje javne rasvjete te postavljanje komunalne opreme i komunalnih objekata u općoj uporabi i slično. Navodi da je upravo radi zakonske obveze vođenja brige o urbanom uređenju Grada Z. Gradsko vijeće Grada Z. donijelo Odluku o reklamiranju na području Grada Z. kojom su propisana jasna i nedvosmislena pravila i koja su jednaka za sve osobe koje postavljaju i ističu reklamne poruke.

Da bi se uopće postavila reklamna poruka podnositelj zahtjeva mora ispunjavati određene uvjete. Uvjeti su propisani člankom 50. Odluke ali ispunjenje navedenih uvjeta za isticanje reklamnih poruka od strane podnositelja zahtjeva nije samo po sebi dovoljno budući da je člankom 51. Odluke propisano da će se rješenje odnosno ugovor kojim se odobrava postavljanje i isticanje reklamnih poruka izdavati odnosno zaključivati uz ispunjenje uvjeta iz članka 50. i pozitivnog mišljenja Povjerenstva za ocjenu mogućnosti postavljanja reklamnih poruka. Ističe da Povjerenstvo razmatra svaki pojedini zahtjev za postavljanje reklamnih poruka te donosi mišljenje ocjenjujući estetske, prostorne, ambijentalne, prometno sigurnosne i ostale činitelje.

Gradonačelnik u svom očitovanju ističe da upravo kroz formu pozitivnog mišljenja Povjerenstva, Grad izvršava zakonsku obvezu vođenja brige o urbanom uređenju. Ističe kada ne bi postojao akt koji regulira problematiku došlo bi do totalne anarhije i poplave postavljanja reklamnih poruka te bi na taj način došlo do nekontroliranog nereda u prostoru. Navodi da je takva situacija u Gradu Z. bila do donošenja osporene Odluke i smatra da osporene odredbe Odluke nisu u suprotnosti niti s Ustavom niti s odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi te ostalih zakona na koje se podnositelj zahtjeva poziva.

Zahtjev nije osnovan.

Osporavane odredbe Odluke glase:

Članak 48.

Upravni odjel za komunalne djelatnosti donosi rješenje kojim utvrđuje prava i obveze korisnika reklamnih poruka i zaštitnih naprava s reklamnom porukom za postavljanje i isticanje reklamnih poruka, izuzev postavljanja i isticanje reklamnih poruka na osvijetljenim reklamnim vitrinama (city light), reklamnim panoima na stupovima javne rasvjete, velikim reklamnim panoima i reklamnim uređajima gdje se prava i obveze korisnika utvrđuju ugovorom.

Članak 49.

Rješenje odnosno ugovor kojim se odobrava postavljanje i isticanje reklamnih poruka sadrži; podatke o korisniku (ime fizičke i naziv pravne osobe, adresa ili sjedište, OIB), lokaciju na kojoj se postavlja i ističe reklamna poruka, vremenski rok na koji se reklamna poruka ističe i postavlja, iznos naknade u kunama po 1m² površine, istaknute reklamne poruke, način i osiguranje plaćanja naknade, druga prava i obveze.

Članak 51. stavak 1.

Rješenje odnosno ugovor kojim se odobrava postavljanje i isticanje reklamnih poruka, izdavati će se, odnosno zaključivati, uz ispunjavanje uvjeta iz članka 50. ove Odluke i pozitivnog mišljenja Povjerenstva za ocjenu mogućnosti postavljanja reklamnih poruka.

Članak 52. stavak 1.

Rješenje odnosno ugovor za postavljanje i isticanje reklamnih poruka i članka 51. ove Odluke izdaje se na vremenski rok od jedne do pet godina.

Članak 56.

Naknada za isticanje reklamnih poruka obračunava se mjesečno izuzev na transparentima gdje se naknada obračunava dnevno.

Visina naknade utvrđuje se umnoškom jediničnog iznosa u kunama (ovisno o zoni i vrsti

reklamne poruke), propisanog u Tablici iz članka 57. ove Odluke i površine u m² reklamne poruke.

Naknada se plaća jednokratno unaprijed u utvrđenom godišnjem iznosu (izuzev naknade za transparente koja se plaća po broju dana) i to najkasnije do 31. siječnja tekuće godine.

Ukoliko korisnik reklamnih poruka podnese zahtjev za isticanje reklamnih poruka tijekom godine, visina naknade utvrđuje se u razmjernom dijelu godišnje naknade a plaća se jednokratno prije izdavanja rješenja o odobravanju postavljanja i isticanja reklamnih poruka.

Članak 57.

Visina naknade za isticanje reklamnih poruka utvrđuje se u Tablici kako slijedi, te se navodi Tablica koja se odnosi na vrste reklamnih poruka, način obračuna i visinu naknade po zonama.

Članak 58.

Za isticanje osvijetljenih reklamnih poruka naknada se uvećava za 20% od iznosa naknada utvrđenih u Tablici i članka 57. ove Odluke. U Odluci o izmjeni i dopuni Odluke o reklamiranju na području Grada Z. (Glasnik Grada Zadra, broj 4/11.) izmijenjen je članak 56. stavak 4. te članak 57. i članak 58. na način da članak 56. stavak 4. sada glasi: *Ukoliko korisnik reklamnih poruka tijekom godine podnese zahtjev za isticanje reklamnih poruka ili zahtjev za prestanak isticanja reklamnih poruka ili ističe reklamnu poruku sezonski, visina naknade utvrđuje se u razmjernom dijelu godišnje naknade a plaća se jednokratno prije izdavanja rješenja.*

Članak 57. mijenja se i glasi

Visina naknade za isticanje reklamnih poruka utvrđuje se u Tablici kako slijedi: te se navodi Tablica koja se odnosi na vrste reklamnih poruka, način obračuna i visinu naknade po zonama u kunama/m².

U članku 58. riječi u Tablici iz članka mijenjaju se riječima u članku.

Odluka o reklamiranju na području Grada Zadra donesena je na temelju članka 27. Statuta Grada Z. (Glasnik Grada Zadra, broj 9/09.). Navedenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Z. na 13. sjednici održanoj dana 3. kolovoza 2010., a Odluka je izmijenjena na 19. sjednici održanoj dana 7. i 11. travnja 2011., a izmjena objavljena u Glasniku Grada Z. broj 4/2011., te na 31. sjednici održanoj 21. ožujka 2012. Navedena Odluka o izmjeni Odluke o reklamiranju na području Grada Z. objavljena je u Glasniku Grada Zadra broj 4/2012. i njome nisu mijenjani osporeni članci Odluke.

Ocjenjujući zakonitost osporavanih odredaba Odluke Sud ne nalazi nezakonitosti jer osporavanim odredbama nije propisano plaćanje naknade za postavljanje reklamnih panoa i na površinama u privatnom vlasništvu kako to smatra podnositelj. Sud smatra da jedinica lokalne samouprave ne bi bila ovlaštena propisati plaćanje takve naknade za reklame postavljene na nekretninama u privatnom vlasništvu.

Odredbom članka 22. stavak 2. 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.) na koju se podnositelj poziva propisano je da je komunalna naknada prihod proračuna jedinice lokalne samouprave te da su sredstva komunalne naknade namijenjena financiranju obavljanja komunalnih djelatnosti. Stavkom 2. propisano je da komunalnu naknadu plaćaju vlasnici odnosno korisnici stambenog prostora, poslovnog prostora, garažnog prostora, građevinskog zemljišta koje služe u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti i neizgrađenog građevinskog zemljišta.

Člankom 23. stavkom 1. istog Zakona određeno je da će predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijeti odluku o komunalnoj naknadi.

Odluka o reklamiranju na području Grada Z. nije Odluka o komunalnoj naknadi.

Člankom 3. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, broj 177/93., 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.) 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. stavak 3. točke 1., 2., 3. i 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Prema odredbi članka 68. stavak 3. točke 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 19/13.-pročišćeni tekst) prihodi jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave su općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirezi, naknade, doprinosi i pristojbe.

Iz svih navedenih odredaba ne proizlazi da je jedinica lokalne samouprave povrijedila zakon kada je utvrdila lokacije za postavljanje reklamnih panoa i propisala naknade za korištenje istih odnosno propisala postupak za donošenje rješenja odnosno sklapanje ugovora za postavljanje reklama, reklamnih panoa. Ponovo se ističe da jedinica lokalne samouprave ne bi bila ovlaštena kao vlastiti prihod propisati plaćanje naknade za reklame postavljene na zemljištu koje nije u njezinom vlasništvu.

Stajalište javnopravnog tijela Istarske županije navedeno u rješenju od 23. veljače 2012. 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 odredaba Odluke.

Prigovori koji se odnose na donošenje rješenja vezanih uz zakonitost propisivanja komunalne naknade nisu od utjecaja na zakonitost osporenih odredaba Odluke budući da se u konkretnom slučaju ne radi o Odluci komunalnoj naknadi.

Isto tako neosnovani su prigovori podnositelja koji se odnose na nesuglasnost osporavanih odredaba 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., 146/08., 38/09., 153/09., 90/10. i 143/12.) jer se osporavanim odredbama ni na koji način ne oduzima ili ograničava pravo vlasništva.

Iz svih navedenih razloga ovaj Sud ocjenjuje da osporene odredbe Odluke nisu u nesuglasju sa Zakonom o obveznim odnosima (Narodne novine, broj 35/05., 41/08., 63/08., 134/09. i 94/13.) na koji se također podnositelj poziva.

Što se tiče zahtjeva podnositelja da se ocijeni neustavnost navedenih odredaba Odluke valja istaći da ovaj Sud nije nadležan za ocjenu suglasnosti općih akata s Ustavom.

Zbog svega navedenog trebalo je odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavak 1. Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12.) odlučiti kao u izreci presude.

U Zagrebu 29. svibnja 2015.

Predsjednica vijeća
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.