

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

Poslovni broj: Usoz-1/18-5

**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 Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, mr.sc. Mirjane Juričić, i Lidije Vukičević, članica vijeća, uz sudjelovanje sudske savjetnice Branke Cvitanović, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva trgovačkog društva P. d.d., R., kojeg zastupa M. P. K., član uprave, na sjednici održanoj 29. travnja 2019.

**p r e s u d i o j e**

Zahtjev se odbija.

**Obrazloženje**

Podnositelj je ovom Sudu podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o reklamiranju na području Grada Zadra („Glasnik Grada Zadra“, broj 28/10, 4/11, 4/12 i 14/13, dalje: Odluka) navodeći da su odredbe članka 4., članka 5. i članka 57. Odluke nesuglasne s odredbama članka 30. i 35. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine, broj 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, dalje: ZVDSR) te odredbama članka 29., članka 30. članka 42. i članka 43. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ("Narodne novine", broj 117/93, 69/97, 33/00, 73/0, 127/00., 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 73/08, 25/12, 147/14, dalje: ZFJLS), a odredba članka 61. stavka 1. i 2. navedene Odluke nesuglasna sa odredbama članka 2. stavka 3, članka 3. stavka 1., članka 13. stavka 2., članka 15. stavka 1. i 2. te članka 16. Prekršajnog zakona ("Narodne novine", broj 107/07, 39/13 i 157/2013, dalje: Prekršajni zakon), kao i odredbama Ustava Republike Hrvatske.

Povodom zahtjeva ovaj Sud je svojim rješenjem, poslovni broj Usoz-65/14-5 od 30. studenog 2015. odbacio zahtjev, ocijenivši da pojedinačni akti koje je podnositelj dostavio ne predstavljaju pojedinačne odluke javnopravnog tijela koje se temelje na općem aktu, a kojima je došlo do povrede prava ili pravnog interesa podnositelja.

Povodom ustavne tužbe podnositelja, Ustavni sud Republike Hrvatske je, u svojoj odluci broj U-III-215/16 od 19. prosinca 2017., predmet vratio ovom Sudu na ponovni

postupak iznoseći stav da je odluka o odbacivanju zahtjeva donesena uz pretjerano formalističku primjenu propisa.

Uvažavajući stav Ustavnog suda Republike Hrvatske u ponovljenom postupku provedena je ocjena usklađenosti pobjijanih odredbi Odluke s mjerodavnim zakonima.

U zahtjevu podnositelj prvenstveno osporava odredbu članka 61. stavka 1. i 2. Odluke iz koje proizlazi da su prekršajno odgovorni svi koji imaju postavljenu reklamu, bez obzira na vrijeme njenog postavljanja što smatraju suprotnim člancima 2., 3., 13., 15. i 16. Prekršajnog zakona, jer je za biće prekršajnog djela i, s tim u vezi odgovornost počinitelja, bitno kada je djelo počinjeno, jer se ne smije kažnjavati ako u vrijeme počinjenja djela ono nije, kao prekršajno, bilo propisano, jer se na počinitelja primjenjuje propis koji je na snazi u vrijeme počinjenja, jer prekršajna odgovornost zastarijeva i jer je odredba suprotna odredbi o načinu izvršenja prekršajnog djela.

Nadalje, smatra da odredbe članaka 4., 5. i 57. Odluke nisu u suglasju s odredbama članaka 30. i 35. ZVDSP koje ovlašćuju vlasnika da sa svojom stvari raspolaže slobodno i isključujući druge, kao i da su te odredbe Odluke suprotne odredbama 29., 30., 42 i 43. ZFJLS-a, koje određuju vrste vlastitih izvora prihoda općina i gradova. Predlaže usvojiti zahtjev i osporene odredbe Odluke ukinuti.

Donositelj odluke Gradsko vijeće grada Zadra pozvano je na očitovanje na navode zahtjeva. Iz očitovanja proizlazi da je Odluka na snazi te da je Grad Z. klasificiran kao veliki grad sukladno članku 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu, slijedom čega je, u svom samoupravnom djelokrugu, u obvezi obavljati poslove urbanog uređenja naselja te provođenje komunalnog reda. Poziva se na odredbu članka 3. Odluke o komunalnom redu („Glasnik Grada Zadra“, broj 3/08 i 13/09), koja određuje da se pod uređenjem naselja smatra 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. U očitovanju ističe da je upravo radi zakonske obveze vođenja brige o urbanom uređenju Grada Z., Gradsko vijeće Grada Zadra donijelo Odluku o reklamiranju na području Grada Zadra 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 kojim se odobrava postavljanje i isticanje reklamnih poruka izdavati 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.

Ukazuje se i na to da slijedom pozitivnog mišljenja Povjerenstva, Grad izvršava zakonsku obvezu vođenja brige o urbanom uređenju, a kad ne bi postojao akt koji regulira predmetnu problematiku došlo bi do anarhije u postavljanja reklamnih poruka i na taj način do nekontroliranog nereda u prostoru. Pojašnjava se i da je takva situacija u Gradu Z. bila do donošenja osporene Odluke i stanovišta je da osporene odredbe Odluke nisu u suprotnosti ni s Ustavom niti s odredbama zakona na koje se podnositelj zahtjeva poziva.

Zahtjev nije osnovan.

Osporena Odluka donesena je na temelju članka 27. Statuta Grada Zadra („Glasnik Grada Zadra, broj 9/09, 28/10, 3/13), a donijelo ju je Gradsko vijeće Grada Zadra i sada je na snazi u pročišćenom tekstu objavljenom u „Glasniku Grada Zadra“, broj 7/18.

Pročišćeni tekst Odluke o reklamiranju na području Grada Zadra obuhvaća Odluku o reklamiranju na području Grada Zadra „Glasnik Grada Zadra“ broj: 28/10, te njezine izmjene i dopune objavljene u „Glasniku Grada Zadra“, broj: 4/11, 4/12, 14/13 i 4/18.

Odredbe članka 4. i 5. Odluke nisu se mijenjale od početka, dok se odredba članka 57. mijenjala, prvi puta izmjenom stavka 4., koja je stupila na snagu 23. travnja 2011. („Glasnik Grada Zadra“, broj 4/11) i još jednom dopunom u tabličnom prikazu, 2018. godine („Glasnik Grada Zadra“, broj 4/18.).

U odredbi članka 61. Odluke izmijenjen je, 2012. godine, stavak 1., izmjena je stupila na snagu 31. ožujka 2012. („Glasnik Grada Zadra“, broj 4/12) te je u istom sadržaju važeća i danas.

Osporene odredbe Odluke glase:

„Javne površine

Članak 4.

*Javne površine su površine koje se u svojoj naravi i prema prirodi stvari koriste kao javno dobro, a prema namjeni se razlikuju, te u smislu ove Odluke javnim površinama smatra se:*

- javno prometna površina: ceste, zaštitni pojasi javne ceste, ulice, trgovci, javni prolazi (kroz zgrade i između zgrada i drugi otvoreni prostori ispred zgrada), mostovi, podvožnjaci, nadvožnjaci, pothodnici, nathodnici, nogostupi, parkirališta, okretišta, stajališta za vozila javnog prijevoza, pješačke i biciklističke staze, pristaništa i obale, kupališta i drugo;

- javno zelena površina: perivoji, drvoredi, živice, travnjaci, dječja igrališta, posude s ukrasnim biljem, zelene površine uz objekte javne namjene, odmorišta, nogostupi i slično;

- ostale površine: autobusni i željeznički kolodvori, trajektna i brodska pristaništa, površine namijenjene javnim priredbama, tržnice i slični prostori, građevine, komunalni objekti i uređaju u općoj uporabi (telefonske govornice, kiosci i slično), nadstrešnice javnog gradskog prijevoza, stupovi javne rasvjete, pročelja zgrada i zemljište bez obzira na vlasništvo ukoliko se na istom postavlja reklamna poruka i vrši oglašavanje;

- svi drugi nositelji propagandnih poruka kojima se izaziva pažnja građana.

Članak 5.

*Naziv pravne osobe ili ime fizičke osobe, odnosno oznaka tvrtke na području Grada ističe se bez naknade, na pročeljima zgrada u okviru izloga, vrata ili neposredno pored ulaza na vanjskim dijelovima građevine u kojoj se nalazi poslovni prostor, uglavnom na slobodnom dijelu zida uz ulaz u građevinu ili kolni prolaz, u svrhu pružanja informacija o poslovnom prostoru u objektu.*

*Veličina ploče je u pravilu do 0,25 m<sup>2</sup>, odnosno 24,0x60,0 cm (ili 40,0x60,0 cm).*

*Ustanove i druge institucije oznaku tvrtke postavljaju na mjestu određenom posebnim propisima, odnosno na objekt u kojem se nalazi poslovni prostor ustanove i drugih institucija, uglavnom na slobodnom dijelu zida uz ulaz u građevinu.*

Članak 57.

*Visina naknade za isticanje reklamnih poruka utvrđuje se u Tablici kako slijedi(...)*

*Za isticanje reklamnih poruka na pročeljima zgrada u gabaritima poslovnog prostora odnosno na pročeljima poslovnih objekata, visina naknade iznosi:*

*- 30% od iznosa naknada utvrđenih u Tablici za reklamiranje vlastite neproizvodne djelatnosti*

*- 10% od iznosa naknada utvrđenih u Tablici za reklamiranje vlastite proizvodne djelatnosti*

**Članak 61.**

*Novčanom kaznom kazniti će se za prekršaj pravna osoba u iznosu od 10.000,00 kuna, fizička osoba obrtnik i osoba koja obavlja drugu samostalnu djelatnost u iznosu od 5.000,00 kuna te fizička osoba u iznosu od 1.000,00 kuna ako ima postavljenu reklamu, reklamni pano ili zaštitnu napravu:*

- bez odobrenja nadležnog tijela Grada
- na lokacijama i na način suprotan odredbama ove Odluke.

*Novčanom kaznom od 2.000,00 kuna kaznit će se odgovorna osoba u pravnoj osobi za prekršaj iz stavka 1. ovog članka.*

*Novčanom kaznom kazniti će se za prekršaj pravna osoba u iznosu od 5.000,00 kuna, fizička osoba obrtnik i osoba koja obavlja drugu samostalnu djelatnost u iznosu od 3.000,00 kuna te fizička osoba u iznosu od 500,00 kuna ako:*

*• ne održava reklame, reklamne panele i zaštitne naprave sukladno odredbama ove Odluke.*

*Novčanom kaznom od 1.000,00 kuna kazniti će se odgovorna osoba u pravnoj osobi za prekršaj iz stavka 3. ovog članka.“*

U odnosu na ocjenu zakonitosti odredbe članka 57. Odluke o reklamiranju na području Grada Zadra (Glasnik Grada Zadra, broj 28/10.) ovaj Sud je donio pravomoćni pravorijek ocijenivši da ta odredba nije nesuglasna s odredbama ZVDSP-a. Naime, ova odredba je kasnije mijenjana samo u sadržaju tablice i sezonskog reklamiranja, a stavci 2. i 3., koji se u ovom zahtjevu citiraju, nisu mijenjani pa je presudom ovog Suda poslovni broj Usoz-152/12-14 od 29. svibnja 2015. već odlučeno o suglasnosti ove odredbe s odredbama ZVDSP-a.

U svojoj presudi Sud je naveo da jedinica lokalne samouprave nije povrijedila zakon kada je utvrdila lokacije za postavljanje reklama i propisala naknade za njihovo korištenje i da nisu osnovani prigovori koji se odnose na nesuglasnost odredaba sa Zakonom o vlasništvu i drugom 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, 143/12).

Ovo zbog toga što se osporavanom odredbom ni na koji način ne oduzima ili ograničava pravo vlasništva, a sukladno obvezi iz članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, broj 6/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, dalje: ZKG), koja određuje da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave izrijekom ovlašteno odrediti mjere provođenja komunalnog reda u izvršavanju obvezne uređenja naselja i za nepoštivanje odrediti kazne. U cilju pobližeg uređenja odnosa u komunalnom gospodarstvu, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave obvezno je donijeti odluku o komunalnom redu i mjere za njegovo provođenje. Odlukom o komunalnom redu se propisuju odredbe o: uređenju naselja, održavanju čistoće i čuvanju javnih površina, korištenju javnih površina, skupljanju, odvozu i postupanju sa skupljenim komunalnim otpadom, uklanjanju snijega i leda, uklanjanju protupravno postavljenih predmeta, mjere za provođenje komunalnog reda i kaznene odredbe.

Nadalje, sukladno odredbi članka 3. ZFJLS-a, koja određuje da jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave stječe prihode iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza i od dotacija iz državnog i županijskog proračuna, kao i odredbe članka 68. stavak 3. točke 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, dalje ZPRLS), prema kojoj prihod jedinice lokalne samouprave, između ostalog, čine porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe, prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava, novčane kazne te oduzeta imovinska korist za prekršaje koje jedinica lokalne samouprave sama propiše u skladu sa zakonom, proizlazi da je jedinica lokalne samouprave ovlaštena odrediti naknadu za postavljanje reklama i sličnog, na javnim površinama.

Već je u presudi Usoz-152/12-14 od 29. svibnja 2015., istaknuto da jedinica lokalne samouprave ne bi bila ovlaštena kao vlastiti prihod propisati plaćanje naknade za reklame postavljene na nekretnini koja nije u njezinom vlasništvu ili koja nije u javnoj uporabi, ali kako osporavana odredba članka 57. Odluke ne određuje obvezu za nekretnine u privatnom vlasništvu, Sud ne nalazi da je u nesuglasju s citiranim odredbama zakona.

Odredbe članka 4. i 5. Odluke, također nisu nesuglasne sa, u zahtjevu navedenim odredbama zakona, jer pravo i obveza jedinice lokalne samouprave da odredi na koje se prostore odnosi njena nadležnosti i da odredi izgled i mjesto na kojem je dopušteno isticanje naziva pravne osobe ili ime fizičke osobe, odnosno tvrtke, proizlazi iz odredbe članka 19. ZPRLS-a, prema kojoj općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i to osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo i slično. Na ovu odredbu se nastavlja obveza jedinice lokalne samouprave iz članka 16. ZKG-a, da svojom odlukom o komunalnom redu propiše način uređenja naselja.

U konkretnom slučaju je člankom 3. Odluke o komunalnom redu propisano da se uređenjem naselja smatra i postavljanje reklama.

Prema tome odredba članka 4. Odluke, koja javnom površinom, u smislu regula za postavljanje reklama, uvrštava i pročelja zgrada bez obzira na to tko im je vlasnik, ne ograničava prava vlasnika na raspolaganje svojom imovinom, ali ga opravdano obvezuje na poštivanje pravila jedinice lokalne samouprave čija je zakonska dužnost brinuti o izgledu i uređenju naselja. Iz ovih razloga nije nezakonita ni odredba članka 5. Odluke.

U vezi s ocjenom zakonitosti odredbe članka 4. Odluke ovaj Sud je u presudi Usoz-127/16 od 25. travnja 2017. već zauzeo stanovište prema kojem je, osporenim dio odredbe članka 4. Odluke kojom su i nekretnine u privatnom vlasništvu u smislu te Odluke utvrđene javnim površinama, u skladu s pravima i obvezama jedinice lokalne samouprave da u okviru obavljanja poslova iz lokalnog djelokruga, obavlja i poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja.

Odredbe članka 61. stavka 1. i 2. Odluke određuju visinu novčane kazne za pravne osobe i u njoj odgovornu osobu ako ima postavljenu reklamu bez odobrenja nadležnog tijela Grada i ako je reklama postavljena na lokacijama i na način suprotan odredbama ove Odluke.

Prema tome odredba propisuje posljedicu neishođenja odobrenja za postavljanje i posljedicu postavljanja reklame na lokacijama na kojima se ne smiju postavljati i na način na koji se ne smiju postavljati, a biće prekršajnih djela se sastoji u propustu da se ishodi odobrenje za postavljenu reklamu i u drugom slučaju u pristajanju na nedopušteno stanje. Za prvo djelo prekršaja (posjedovanje reklame postavljene bez odobrenja) nije od značaja

vrijeme kada je reklama postavljena, već činjenica da je postavljena bez odobrenja pa taj dio odredbe Odluke nije u nesuglasju s odredbama Prekršajnog zakona na koje podnositelj upire, jer osoba koja obvezu ishođenja odobrenja nije ispunila čini prekršaj i to od vremena od kad je propisana obveza dobivanja odobrenja pa sve do ishođenja tog odobrenja.

Također za određivanje odgovornosti za posjedovanje reklame postavljene na mjestu na kojem se ne smije postaviti i na način na koji se ne smije postaviti nije od značaja vrijeme postavljanja reklame, već činjenica da osoba ima reklamu koja je postavljena na nepropisan način ili je postavljena na mjestu na kojem to nije dopušteno i to od dana od kojeg je općim aktom jedinice lokalne samouprave određeno gdje se i kako reklame ne smiju postavljati.

Posjedovanje takve nepropisne reklame ima značaj prekršaja, počinjenog istovrsnim nečinjenjem protivno obvezi sprječavanja posljedice prekršaja.

Slijedom navedenog, Sud nalazi da iz osporenih odredbi Odluke ne proizlazi da je jedinica lokalne samouprave povrijedila zakon kada je utvrdila lokacije za postavljanje reklama i reklamnih panoa, propisala izgled i mjesto na kojem se može istaknuti tvrtka i djelatnost poduzetnika, propisala naknade za postavljanje reklama i propisala prekršaje i kazne osobama odgovornim za nepoštivanje ili povredu pravila, koje je bila ovlaštena samostalno odrediti pa je odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17) odlučeno kao u izreci presude.

U Zagrebu 29. travnja 2019.

Predsjednica vijeća  
Senka Orlić-Zaninović, v.r.