

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

Broj: Usoz-103/2012-13

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 u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, pokrenutom po zahtjevu E. d.o.o., Z., Z. 2, koje zastupa direktor H. P. putem punomoćnika M. B., A. I. i Z. K., odvjetnika Odvjetničkog društva B. i P., Z., G. 18, na sjednici dana 27. rujna 2013.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se usvaja.

Ukida se članak 1. stavak 1. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o određivanju djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima gradskog značenja (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 21/08.) u dijelu u kojem glasi: „5. usluge oglašavanja na javnim površinama i na nekretninama u vlasništvu Grada Zagreba“.

Obrazloženje

E. d.o.o. iz Z. podnio je 4. veljače 2010., temeljem odredbe članka 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 49/02.-pročišćeni tekst) prijedlog Ustavnom sudu za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o određivanju djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima gradskog značenja (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 21/08.).

Rješenjem Ustavnog suda broj: U-II-542/10 od 5. ožujka 2012. navedeni predmet ustupljen je ovom Sudu na rješavanje.

Podnositelj zahtjeva ističe da je osporenom Odlukom djelatnost oglašavanja na javnim površinama i nekretninama u vlasništvu Grada Z. proglašena komunalnom djelatnošću protivno odredbi članka 1. stavka 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Navodi da je ova djelatnost u Republici Hrvatskoj, pa tako i u Gradu Z., organizirana na načelima slobodnog tržišta, aktivnošću poduzetnika koji su u razvoj oglasne mreže i izgradnje oglasnih površina godinama ulagali značajna financijska sredstva. Smatra da su donošenjem ove odluke poduzetnici stavljeni u nejednak pravni položaj u odnosu na Z. p. d.o.o. koje je time steklo monopolistički položaj na tržištu. Obrazlaže pojam komunalne djelatnosti i ističe da pravna znanost definira komunalne djelatnosti kao propisom posebno uređene djelatnosti, pretežno uslužnog karaktera, koje obavljaju ovlaštene subjekti, a kojima se kontinuirano zadovoljavaju potrebe od životnog značenja za stanovništvo određenog područja – Komunalno upravno pravo, mr. sc. T. A., Z. 2008. Podnositelj zahtjeva predlaže Ustavnom sudu da poništi osporenu Odluku kako bi se poništili i svi pravni učinci koje je ta Odluka proizvela, te kako bi podnositelj mogao zahtijevati naknadu za protuustavno isključenje sa tržišta.

Odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) pozvana je Gradska skupština Grada Z., donositelj osporene Odluke, da izvršiti Sud je li Odluka na snazi te da se očituje na navode zahtjeva.

Podneskom od 6. rujna 2013. Gradska skupština, Odbor za statut, poslovnik i propise dostavio je Sudu traženo očitovanje u kojem navodi da u cijelosti ostaje kod očitovanja što ga je u ovom predmetu

dostavio Ustavnom sudu Republike Hrvatske podneskom od 13. svibnja 2010. Ovo očitovanje dostavljeno je uz podnesak.

Donositelj Odluke u očitovanju obrazlaže ustavno i zakonsko ovlaštenje jedinica lokalne samouprave na uređenje poslova iz djelokruga komunalnih djelatnosti. Ističe da je određivanjem oglašavanja komunalnom djelatnošću nastojao osigurati trajno kvalitetno obavljanje te komunalne djelatnosti i osigurati kvalitetnije održavanje reklamnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti, a sve u skladu s načelima komunalnog gospodarstva. Obrazlaže situaciju u Gradu Z. prije no što je ova djelatnost utvrđena komunalnom djelatnošću. Navodi da podnositelj zahtjeva pogrešno ističe kako se komunalnom djelatnošću može smatrati samo djelatnost od životnog značenja za stanovništvo već smatra da je prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu riječ o pružanju usluga od interesa za fizičke i pravne osobe. Pri tome smatra da sve što zakonom nije taksativno nabrajano, a od interesa je za fizičke i pravne osobe, jedinica lokalne samouprave na osnovi zakonskog ovlaštenja može proglasiti komunalnom djelatnošću. Poziva se na Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima prema kojem jedinice lokalne i područne samouprave imaju ovlast za raspolaganje, upravljanje i korištenje stvarima u njihovom vlasništvu. Smatra da je osporenom Odlukom pitanje oglašavanja na javnim površinama i na nekretninama u vlasništvu donositelja odluke riješeno sukladno Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i Zakonom o komunalnom gospodarstvu i da je osigurano trajno i kvalitetno obavljanje te djelatnosti i održavanje reklamnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti, odnosno uvođenje standardizirane urbane opreme u skladu s načelima komunalnog gospodarstva a sa pozitivnim financijskim učincima za Grad Z. Obrazlaže način poslovanja Z. p. d.o.o. i poziva se na zaključak o obustavi postupka od 31. prosinca 2009. kojim je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja utvrdila da nema uvjeta za vođenje postupka, jer su svi prikupljeni podaci ukazivali da Z. p. d.o.o. nema vladajući položaj na mjerodavnom tržištu vanjskog oglašavanja na području Grada Z. Ističe da Odlukom nije onemogućeno vanjsko oglašavanje drugih poduzetnika već oni tu djelatnost i dalje obavljaju, što na javnim a najvećim dijelom na privatnim površinama. U prilog neosnovanosti zahtjeva donositelj Odluke poziva se i na rješenje Ustavnog suda, broj: U-I-2777/04 od 8. studenog 2005. kojim je odbijen prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 82/04.) kojima je djelatnost prijevoza pokojnika utvrđena komunalnom djelatnosti, dok je do stupanja na snagu tog Zakona ova djelatnost bila isključivo gospodarska. Ističe dio obrazloženja ove odluke u kojem je Ustavni sud naveo da promjena pravne naravi određenih djelatnosti nužno zahtjeva prilagodbu novim uvjetima poslovanja svih subjekata koji se tom djelatnošću bave. Predlaže da Sud zahtjev odbije.

Zahtjev je osnovan.

Gradska skupština Grada Z. je na 27. sjednici dana 13. rujna 2007. na temelju odredbe članka 3. stavka 13. i članka 19. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 26/03.-pročišćeni tekst, 82/04. i 178/04.) te članka 38. točke 2. Statuta Grada Z. (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 20/01.-pročišćeni tekst, 10/04., 18/05., 2/06. i 18/06.) donijela Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o određivanju djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima gradskog značenja. Ova Odluka na temelju odredbe članka 3. stupila je na snagu 21. rujna 2007.

Osporena odredba članka 1. stavka 1. u dijelu u kojem se osporava ovim zahtjevom glasi:

*„U Odluci o određivanju djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima gradskog značenja (Službeni glasnik Grada Zagreba, 10/95. i 15/97) u članku 1. iza točke 4. dodaju se nove točke 5. i 6. koje glase:*

*5. usluge oglašavanja na javnim površinama i na nekretninama u vlasništvu Grada Zagreba“.*

Nakon donošenja ove Odluke Gradska skupština Grada Z. donijela je Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o određivanju djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima gradskog značenja, na 43. sjednici 18. prosinca 2008. koja je objavljena u Službenom glasniku Grada Zagreba, broj 21/08. Ovom Odlukom osporeni dio odredbe članka 1. Odluke o određivanju djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima gradskog značenja Grada Z. postao je u nomotehničkom smislu točka 4., međutim i dalje je na snazi u istom sadržaju.

Prema odredbi članka 2. Odluke o određivanju djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima gradskog značenja (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 10/95., 15/97., 12/07. i 21/08.) djelatnosti iz članka 1. točka 1. do 7. financiraju se iz cijene komunalne usluge.

Zakonom o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 26/03.-pročišćeni tekst, 82/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12. i 94/13.) određena su načela, način obavljanja i financiranje komunalnog gospodarstva, kao i ostala pitanja u pogledu svrhovitog obavljanja komunalne djelatnosti, koje se obavljaju kao javna služba. Komunalne djelatnosti u smislu tog Zakona nabrojane su odredbom članka 3. stavka 1., a osim nabrojanih djelatnosti, prema odredbi stavka 13. istog članka Zakona,

predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti djelatnosti od lokalnog značenja koje se pod uvjetima iz članka 1. stavka 2. tog Zakona smatraju komunalnim djelatnostima.

Temeljem navedene odredbe članka 3. stavka 13. Zakona o komunalnom gospodarstvu, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ovlašteno je i neku drugu djelatnost od lokalnog značenja utvrditi djelatnošću koja se smatra komunalnom djelatnosti ukoliko takva djelatnost ispunjava uvjete propisane zakonom. Ovlast predstavničkog tijela jedinica lokalne samouprave u pogledu određivanja djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima nije neograničeno već mora udovoljavati zakonom propisanim pretpostavkama.

Odredbom članka 1. stavka 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisano je da se pod komunalnim gospodarstvom razumijeva obavljanje komunalnih djelatnosti, a naročito pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe, te financiranje građenja i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području općina, gradova i Grada Z. kao i županija kada je to određeno ovim Zakonom.

Iz navedene odredbe proizlazi da se komunalnom djelatnosti može odrediti ona djelatnost koja je od interesa za fizičke i pravne osobe, što znači da se obavljanjem te djelatnosti neposredno ostvaruju njihove potrebe.

Interes građana Grada Z. za obavljanje usluge oglašavanja na javnim površinama i na nekretninama u vlasništvu Grada Z., nije razvidan iz odredbe članka 1. Odluke o određivanju djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima gradskog značenja. Također iz te odredbe ne proizlazi da bi se ostvarivanjem ove usluge neposredno ostvarile neke važne lokalne potrebe građana i pravnih osoba Grada Z.

Navedeni interes ne proizlazi ni iz razloga na kojima se temelji očitovanje Gradske skupštine Grada Z. Iz očitovanja proizlazi da je oglašavanje postalo sastavni dio životnog okruženja te da je osporenim odredbom postignut viši stupanj uređenosti u djelatnosti oglašavanja, a također da su se izbjegla nelegalna postavljanja reklamnih panoa i nered na javnim površinama. Navedeni razlozi ukazuju na probleme jedinice lokalne samouprave u urednom obavljanju vanjskog oglašavanja, a time i na njezin interes za uređenje ove djelatnosti radi sprečavanja zloupotrebe javnog prostora i njegovog primjerenog korištenja. Pozivanje donositelja Odluke na utvrđenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja prema kojem Z. p. d.o.o. nema vladajući položaj na mjerodavnom tržištu vanjskog oglašavanja na području Grada Z., bez utjecaja na donošenje odluke u ovom upravnom sporu, iz razloga što se u ovom postupku ocjenjuje utemeljenost općeg akta jedinica lokalne samouprave na mjerodavnom zakonu, a ne utjecaj te Odluke na situaciju na tržištu. Također nije osnovano pozivanje donositelja Odluke na stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženo u rješenju broj: U-I-2777/04 od 8. studenog 2005., jer se ne radi o usporedivom pravnom pitanju. Naime, u tom predmetu Ustavni sud je ocijenio ovlast zakonodavca da određenu gospodarsku djelatnost proglasi komunalnom djelatnošću, a u ovom predmetu se ocjenjuje je li predmetna komunalna djelatnost usluga kojom se neposredno ostvaruju potrebe i interesi lokalnog stanovništva Grada Z.

U okviru zakonom propisanih ovlaštenja Visokog upravnog suda u postupcima ocjene zakonitosti općih akta nije predviđena mogućnost poništenja općeg akta ili pojedine njegove odredbe, kako to predlaže podnositelj zahtjeva.

Prema shvaćanju Suda usluge oglašavanja na javnim površinama i na nekretninama u vlasništvu jedinice lokalne samouprave gospodarska su djelatnost, koja je u financijskom interesu poduzetnika, i to kako korisnika usluge tako i davatelja usluge oglašavanja. Kao takva ova djelatnost ovisi o odnosu ponude i potražnje na tržištu u određenom trenutku. Tržišni uvjeti određuju plaćanje naknade za realiziranje usluge oglašavanja, koja fizičkim i pravnim osobama daje samo jednu od informacija, čime ne utječe na njihovo neposredno ostvarivanje lokalnih potreba i interesa. Financiranje usluge oglašavanja na tržišnim osnovama i tako ostvarena sredstva, u smislu odredbe članka 19. točke 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu, mogu se koristiti za obavljanje brojnih i važnih komunalnih djelatnosti koje su u interesu i u cilju ostvarivanja lokalnih potreba građana i pravnih osoba.

Iz navedenih razloga, Sud je utvrdio da osporeni dio odredbe članka 1. osporene Odluke nije utemeljen na zakonu, zbog čega je temeljem odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima odlučeno kao u izreci.

Objava presude temelji se na odredbi članka 86. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima kojom je propisano da ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave presude u Narodnim novinama.

U Zagrebu 27. rujna 2013.