

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

Poslovni broj: Usoz-127/16-6

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 Ane Berlengi Fellner, predsjednice vijeća, Marine Kosović Marković, Arme Vagner Popović, Mirjane Čačić i Lidije Vukičević, članova vijeća, te više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po zahtjevu C. d. d.o.o., Z., kojeg zastupa D. A., direktor, putem opunomoćenice H. M., odvjetnice u Z., na sjednici vijeća održanoj 25. travnja 2017.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelj je 12. prosinca 2016. podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o reklamiranju na području Grada Zadra (Glasnik Grada Zadra, broj 28/10.), Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o reklamiranju na području grada Zadra (Glasnik Grada Zadra, broj 4/11.) i Odluke o izmjeni Odluke o reklamiranju na području Grada Zadra (Glasnik Grada Zadra, broj 4/12.). Uz zahtjev, podnositelj je dostavio rješenja Grada Zadra, Upravnog odjela za komunalne djelatnosti, Odsjeka komunalnog redarstva, klasa: UP/I-363-04/16-01/468/469/470/471, sva ur.broj: 2198/01-9/4-16-2 od 18. listopada 2016. i rješenje klasa: UP/I-363-04/16-01/472, urbroj: 2198/01-9/4-16-2 od 7. studenog 2016., koja je zaprimio 10. studenog 2016. Navedena rješenja donesena su, između ostalog, pozivom na Odluku o reklamiranju na području Grada Zadra.

Zahtjev je dopušten, pravovremen i podnesen od ovlaštene osobe, a u ovom Sudu zaprimljen je pod posl.brojem Usoz-127/16.

Podnositelj zahtjeva osporava odredbu članka 4. Odluke u dijelu u kojem glasi: „bez obzira na vlasništvo“, te odredbe članka 48., 49., 51., 56. i 57. iste Odluke.

Smatra da je donositelj općeg akta povrijedio zakon kada je utvrdio da je javna površina pročelje zgrade i zemljište bez obzira na vlasništvo, pri čemu se poziva na odredbe članka 3. i 29. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te na odredbu članka 68. stavka 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Navodi da je sukladno osporenim odredbama Odluke sastavni dio rješenja, odnosno ugovora kojim se odobrava postavljanje i isticanje reklamnih poruka, iznos naknade u kunama po m<sup>2</sup> površine istaknute reklamne poruke. Stoga smatra da nije moguće dobiti odobrenje za vlastitu reklamu na vlastitoj nekretnini bez da se Gradu Zadru plati naknada za takvu reklamu, što je u suprotnosti s naprijed

navedenim odredbama zakona i stajalištem ovog Suda koje je izraženo u presudi broj Usoz-152/12 od 29. svibnja 2015. Način odobravanja postavljanja reklamnih poruka kako je propisan osporenim odredbama članka 48., 49. i 51. Odluke, podnositelj smatra protivan zakonima i to prvenstveno Zakonu o obveznim odnosima i Zakonu o općem upravnom postupku. Ističe da nije razvidan razlog distinkcije načina utvrđivanja prava i obveza kako je propisano odredbom članka 48. Odluke s jedne strane rješenjem, a s druge ugovorom, jer se radi o dva sasvim različita pravna mehanizma iz dvije različite pravne grane. Upravne postupke kojima je Grad Zadar donio rješenja koja je podnositelj dostavio uz zahtjev, a kojima mu je naloženo da ishodi odobrenje za reklame ili da u protivnom reklame ukloni, smatra protivnim odredbama članka 40. i 42. Zakona o općem upravnom postupku, kojima je propisan način pokretanja upravnog postupka, jer smatra da ne postoji nužnost za zaštitom javnog interesa s obzirom da postojanje određene reklame ne ugrožava javni interes građana Grada Zadra. Također se poziva na Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima posebice na odredbe članka 1. i 33. tog Zakona. Odredbu članka 51. Odluke podnositelj smatra nejasnom i dvosmislenom jer okvir postavljen tom odredbom za donošenje mišljenja povjerenstva prema stajalištu podnositelja, zalazi u arbitrabilnost i mogućnost samovolje. Zaključno ističe da čak i ako se uzme opravdanim uvjetovati postavljanje reklamnih natpisa na vlastitoj nekretnini ocjenom povjerenstva smatra da nikako nije opravdano promociju vlastitog proizvoda i vlastitog trademarka, na vlastitoj nekretnini, uvjetovati dodatnim plaćanjem naknade za isticanje.

Predlaže da Sud pozivom na odredbu članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima pokrene po službenoj dužnosti postupak ocjene osporenih općih akata u cijelosti, a ovaj prijedlog u Sudu je zaprimljen pod posl.brojem Usoz-39/17.

Podnositelj predlaže da sud do donošenja presude obustavi od izvršenja osporeni opći akt, te predlaže da presudom ukine osporeni opći akt odnosno zahtjevom osporene odredbe.

Sukladno odredbi članka 32. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10., 143/12., 152/14. i 94/16.-odluka Ustavnog suda RH) donositelj općeg akta pozvan je da dostavi očitovanje na navode zahtjeva.

Gradsko vijeće Grada Zadra nije dostavilo zatraženo očitovanje, već je u Sudu zaprimljeno očitovanje gradonačelnika Grada Zadra. U očitovanju se poziva na zakonom utvrđenu obvezu jedinice lokalne samouprave da obavlja poslove urbanog uređenja naselja te smatra da su osporenim odlukom, u skladu s mjerodavnim propisima utvrđena jasna i nedvosmislena pravila koja su jednaka za sve osobe koje postavljaju i ističu reklamne poruke. Navodi da su do donošenja osporene odluke reklamne poruke postavljane bez ikakvog reda, neke neprimjereno u povijesnoj gradskoj jezgri, a neke da su bile i opasne s prometno sigurnosnog aspekta. Smatra da osporena odluka uvodi „red u prostoru“, a protiv rješenja kojima se odobrava, odnosno ne odobrava postavljanje reklamnih poruka svi podnositelji imaju mogućnost ulaganja redovnog pravnog lijeka. Poziva se na presudu ovog Suda, broj Usoz-152/12 i presudu Upravnog suda u Splitu, broj UsI-284/15, kojom je odbijen tužbeni zahtjev radi poništenja rješenja drugostupanjskog tijela kojim je odbijena žalba izjavljena protiv rješenja komunalnog redara Grada Zadra.

Budući da se zahtjev za ocjenu zakonitosti naprijed navedenih odredaba Odluke o reklamiranju na području Grada Zadra i prijedlog za provođenje postupka ocjene zakonitosti po službenoj dužnosti te Odluke u cijelosti odnose na isti opći akt, Sud je predmete spojio radi donošenja jedinstvene odluke.

Zahtjev nije osnovan.

Osporene odredbe glase:

#### *„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: pročelja zgrada i zemljište bez obzira na vlasništvo ukoliko se na istom postavlja reklamna*

*poruka i vrši oglašavanje.*

#### *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 isticanja reklamnih poruka na osvijetljenim reklamnim vitrinama (citi 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 ili 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 1 m<sup>2</sup> površine istaknute reklamne poruke  
način i osiguranje plaćanja naknade  
druga prava i obveze*

#### *Članak 51.*

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

*Povjerenstvo za ocjenu mogućnosti postavljanja reklamnih poruka sastavljeno je od tri člana i tri zamjenika člana koje imenuje Gradonačelnik.*

*Povjerenstvo razmatra svaki pojedini zahtjev za postavljanje reklamnih poruka, te donosi mišljenje ocjenjujući estetske, prostorno ambijentalne, prometno sigurnosne i ostale činitelje.*

#### *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 m<sup>2</sup> reklamne poruke.*

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

*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.“*

*Odredba članka 57. sadrži Tablicu koja utvrđuje visinu naknade za isticanje reklamnih poruka ovisno o vrsti reklamnih poruka, načinu obračuna i visini naknade po zonama u kn/m<sup>2</sup>.*

*Odluku o reklamiranju na području Grada Zadra (Glasnik Grada Zadra, broj 28/10., 4/11., 4/12. i 14/13.) koju čine i sve kasnije izmjene i dopune, donijelo je Gradsko vijeće Grada Zadra na temelju članka 27. Statuta Grada Zadra (Glasnik Grada Zadra, broj 9/09., 28/10. i 3/13.).*

*Ovom Odlukom utvrđene su zone i javne površine na kojima se mogu postavljati i isticati reklamne poruke i zaštitne naprave, njihove vrste, te način i lokacije postavljanja i isticanja, kriteriji za određivanje naknade za isticanje reklamnih poruka te nadzor i kaznene (prekršajne) odredbe.*

*Razlozi na kojima podnositelj temelji svoj zahtjev prvenstveno se odnose na plaćanje utvrđene naknade za istaknute reklamne poruke, koja se prema shvaćanju podnositelja, plaća i za reklamne poruke istaknute na pročeljima zgrada i zemljištu bez obzira na vlasništvo.*

*Međutim, Odluka o reklamiranju na području Grada Zadra, pa time niti osporene odredbe, ne propisuju takvu obvezu.*

Prema ocjeni ovog Suda osporeni dio odredbe članka 4. Odluke kojom su i nekretnine u privatnom vlasništvu u smislu te Odluke utvrđene javnim površinama, u skladu je 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.

Odredbama članka 7. do 55. Odluke o reklamiranju na području Grada Zadra detaljno su razrađene vrste reklamnih poruka te način i lokacije njihova postavljanja, pa je u okviru zakonom utvrđene ovlasti jedinice lokalne samouprave da obavlja poslove koji se odnose na uređenje naselja, logično i opravdano da se sve reklamne poruke na području jedinice lokalne samouprave, postavljaju prema istim kriterijima.

Osporenu odredbu članka 49. Odluke, kojom je propisan sadržaj rješenja, odnosno ugovora kojim se odobrava postavljanje i isticanje reklamnih poruka, a koji između ostalog sadrži i iznos naknade u kn/m<sup>2</sup> površine istaknute reklamne poruke, ovaj Sud ne nalazi u protivnosti sa zakonom jer nema nikakve zapreke da ovaj iznos, za postavljanje reklamnih poruka na nekretninama u privatnom vlasništvu, bude iskazan sa 0 kuna. Pri tome Sud ostaje na stajalištu na koje se poziva i podnositelj zahtjeva, a koje je izraženo u presudi ovog Suda, broj: Usoz-152/12 od 29. svibnja 2015., prema kojem jedinica lokalne samouprave ne bi bila ovlaštena kao vlastiti prihod propisati plaćanje naknade za reklame postavljene na nekretninama koje nisu u njezinom vlasništvu.

Ovaj zaključak utemeljen je na odredbama članka 3. i 29. 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.) na koje se podnositelj pravilno poziva, a kojima je propisano što se smatra vlastitim izvorima sredstava općine i grada te na odredbi članka 68. stavka 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. i 137/15.), kojom je propisano što su prihodi jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave. Navedenim odredbama, između ostalog, propisano je da su vlastiti izvori sredstava općine i grada prihodi od vlastite imovine, odnosno prihodi od stvari u njezinom vlasništvu, a također i naknade za uporabu javnih površina te druge naknade i prihodi utvrđeni posebnim zakonom.

Naknada za uporabu površina, bilo da se radi o zemljištu bilo o pročeljima zgrada u privatnom vlasništvu, nije propisana niti jednim zakonom, niti obveza plaćanja ove naknade proizlazi iz osporenih odredaba Odluke o reklamiranju na području Grada Zadra.

Osporenim odredbom članka 48. Odluke propisano je da se prava i obveze korisnika reklamnih poruka utvrđuju rješenjem, odnosno ugovorom. Podnositelj zahtjeva nije istaknuo s kojom odredbom kojeg zakona smatra da je osporena odredba u protivnosti. Također nije naveo pravno relevantne razloge zbog kojih ovu odredbu smatra nezakonitom, a ne nalazi ih niti ovaj Sud.

Osporenim odredbom članka 51. Odluke kao preduvjet za izdavanje rješenja odnosno sklapanja ugovora propisano je pozitivno mišljenje Povjerenstva koje ocjenjuje estetske, prostorno ambijentalne, prometno sigurnosne i ostale činitelje. Protivno stajalištu podnositelja Sud ne nalazi da bi navedena odredba bila nejasna ili dvosmislena. Naime, eventualno negativno mišljenje Povjerenstva predstavljalo bi razlog za odbijanje zahtjeva za postavljanje reklamne poruke te bi moralo sadržavati jasne i utemeljene razloge koji opravdavaju odbijanje zahtjeva. Kao takvo bilo bi sadržano u obrazloženju odluke kojom se zahtjev odbija i bilo bi podložno preispitivanju u postupku povodom pravnog lijeka.

Podnositelj smatra da su osporene odredbe u suprotnosti s člankom 1. stavkom 3. i člankom 33. 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. i 152/14.) kojima je propisano da se pravo vlasništva i drugih stvarnih prava protiv vlasnikove volje mogu oduzeti ili ograničiti samo pod pretpostavkama i na način određen zakonom u kojem slučaju vlasnik ima pravo

na naknadu prema propisima o izvlaštenju. U okviru Ustavom i zakonom propisanog prava jedinice lokalne samouprave da u obavljanju poslova od lokalnog značaja, između ostalog, obavlja i poslove uređenja naselja, prema ocjeni ovog Suda osporenom odlukom, kojom su na jednak način propisani uvjeti postavljanja reklamnih poruka i na nekretninama u privatnom vlasništvu, to vlasništvo nije ograničeno izvan općeg ograničenja propisanog odredbom članka 31. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

Slijedom navedenog, prema ocjeni ovog Suda osporene odredbe Odluke o reklamiranju na području Grada Zadra nisu u nesuglasju sa zakonskim odredbama koje podnositelj u zahtjevu navodi.

Pri tom se napominje da Sud nije posebno razmatrao zahtjev u dijelu kojim se njime osporavaju pojedinačne odluke donesene temeljem osporenog općeg akta jer ocjena zakonitosti pojedinačnog akta nije predmet objektivnog upravnog spora.

Osim činjenice da Odluka o reklamiranju na području Grada Zadra po svojoj pravnoj prirodi predstavlja opći akt, podnositelj ničim nije obrazložio prijedlog za pokretanje postupka ocjene zakonitosti ovog općeg akta u cijelosti, po službenoj dužnosti u smislu odredbe članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima. Prijedlog za pokretanje postupka po službenoj dužnosti ne sadrži činjenice niti se poziva na odredbe zakona za koji podnositelj smatra da je povrijeđen ovim općim aktom, već samo prijedlog da Sud akt ocijeni u cijelosti u skladu sa svim važećim zakonima. Nakon što je u postupku utvrđeno da je opći akt donesen od strane nadležnog tijela i u okviru zakonom utvrđenih ovlaštenja, Sud nije našao osnove za pokretanje postupka ocjene zakonitosti osporenog općeg akta po službenoj dužnosti.

Kako sud u provedenom postupku nije utvrdio da bi Odluka o reklamiranju na području Grada Zadra u bilo kojem dijelu bila nezakonita, to nije donosio posebnu odluku o prijedlogu podnositelja zahtjeva za obustavu izvršenja općeg akta, odnosno osporenih odredbi, u smislu odredbe članka 86. Zakona o upravnim sporovima.

Iz navedenih razloga, odgovarajućom primjenom odredbi članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu 25. travnja 2017.

Predsjednica vijeća  
Ana Berlangi Fellner, v.r.