

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 Blanše Turić, predsjednice vijeća, mr. sc. Mirjane Juričić, Sanje Štefan, Borisa Markovića i Lidije Rostaš-Beroš članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po zahtjevu I. B. d.d. S., S., koju zastupa D. L., direktor Sektora pravnih i općih poslova, na sjednici održanoj 7. studenog 2018.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelj je Ustavnom sudu Republike Hrvatske dana 22. svibnja 2013. podnio prijedlog za ocjenu suglasnost s Ustavom i zakonom članka 16. stavka 1. i 2. i 106. stavka 1. točke 10. i stavka 5. Odluke o komunalnom redu Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“ 11/11.) koji je dana 7. lipnja 2013., ustupljen ovom Sudu na rješavanje.

Podnositelj u bitnome navodi da osporava odredbu 16. Odluke o komunalnom redu jer nije u suglasnosti sa člankom 5. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske (dalje Ustava), a niti s odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, jer se njome ograničavaju Ustavom zajamčena temeljna sloboda i prava građana i uvodi „skriveni“ porez na reklame koji je navedenim zakonom ukinut i koji više ne može biti izvor financiranja lokalne i područne uprave i samouprave. Ističe da je člankom 16. Odluke povrijeđena odredba članka 14. stavka 2. Ustava, jer se tom odredbom (su)vlasnici zgrada u privatnom vlasništvu stavljaju u nepovoljniji položaj od ostalih vlasnika nekretnina i pokretnina, budući im se ograničava mogućnost da slobodno raspoložu sa svojim pravom vlasništva, da na zgradi u svom vlasništvu postavljaju reklame te da zgradu u svom vlasništvu koriste, iskorištavaju ili daju u zakup. Smatra da je takvim propisivanjem povrijeđena i odredba članka 16. stavka 1. Ustava jer se pravo vlasništva i ekonomskog iskorištava prava vlasništva (poduzetničke slobode) može ograničiti samo zakonom kako bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje, a što ovdje očigledno nije slučaj. Nadalje ističe da je takvim propisivanjem povrijeđena i odredba članka 48. stavka 1. Ustava jer se njome ograničava i osporava pravo vlasništva zajamčeno navedenom odredbom tim prije što je Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima već propisana obveza vlasnika da pridonose održavanju zajedničkih dijelova zgrade u svom vlasništvu i plaćaju zajedničku pričuvu pa se ovom zabranom i nametom Grada S. nameće dodatno ograničenje u vidu plaćanja naknade Gradu S. što je protivno Ustavom zajamčenim pravom

vlasništva, ali i izvoru prihoda Grada S. po Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Također smatra da je povrijeđena i odredba članka 50. stavka 2. Ustava. Podnositelj osporava i odredbu članka 106. citirane Odluke zbog povrede članka 5. stavka 1. Ustava, te članka 2. stavka 2. i 3. Prekršajnog zakona i članka 31. Ustava. Smatra da je odredba članka 106. Odluke u suprotnosti s gore navedeni odredbama jer propisuje prekršaj i prekršajnopravnu sankcija (zbog povrede članka 16. Odluke) koju Grad Split nije bio ovlašten i nadležan donijeti, odnosno jer je na nezakonit i nerazumljiv način propisan prekršaj, odgovornost za prekršaj i prekršajnopravna sankcija. Ističe da odredbom članka 106. Odluke uopće nije propisana odgovornost za pravne osobe za predmetni prekršaj, a niti je odredbom članka 106. Odluke propisano za koji će se prekršaj kazniti pravna osoba i kojom vrstom prekršajnopravne sankcije. Iz navedenih razloga predlaže da se ukinu osporavane odredbe Odluke o komunalnom redu Grada Splita.

Rješenjem ovog Suda poslovni broj: Usoz-311/13-6 od 29. travnja 2015., odbačen je zahtjev tužitelja na temelju odredbe članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima s obrazloženjem da presuda Prekršajnog suda u Splitu, poslovni broj: Pp-24G-605/13 od 23. ožujka 2015., koju je podnositelj dostavio na poziv ovog Suda nije odluka javnopravnog tijela u smislu odredbe članka 83. Zakona o upravnim sporovima.

Protiv rješenja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, broj: 311/13-6 od 29. travnja 2015. podnositelj je podnio ustavnu tužbu Ustavnom sudu, koji je odlukom broj: U-III-2883/2015 od 13. travnja 2017. usvojio ustavnu tužbu te ukinuo rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usoz-311/13-6 od 29. travnja 2015., i predmet vratio ovom Sudu na ponovno odlučivanje. Ustavni sud u odluci u bitnom navodi da je prijedlog podnositelja zaprimljen na Ustavnom sudu nakon donošenja rješenja tog suda broj: U-II-5157/2005 i dr. kojim je kao svojevrsnim zbirnim rješenjem ovom sudu kao nadležnom sudu ustupio sve prijedloge te smatra da bi podnositelj zbog takvog (formalističkog) pristupa ovoga Suda bio u neravnopravnom položaju u odnosu na ostale podnositelje zahtjeva čiji su prijedlozi ustupljeni Visokom upravnom sudu, a za koje ovaj Sud nije tražio dostavu pojedinačnog akta.

Nakon odluke Ustavnog suda, predmet se u ovom Sudu vodi pod poslovnim brojem: Usoz-54/17 ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.- dalje ZUS) pa je ovaj Sud odgovarajućom primjenom članka 32. ZUS-a, zahtjev dostavio na očitovanje donositelju osporenog općeg akata, koje očitovanje nije dostavljeno. Postupajući po odluci Ustavnog suda, ovaj Sud je ponovno odlučivao o zahtjevu podnositelja u granicama razloga te vodeći računa o prigovorima iz zahtjeva.

Zahtjev nije osnovan.

Osporenim odredbom članka 16. Odluke o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada Splita broj 11/11.) propisano je da je zabranjeno postavljati reklame na području Grada Splita bez odobrenja nadležnog tijela Gradske uprave. Propise o načinu i kriterije postavljanja i korištenja reklama na području Grada S. donosi Gradonačelnik.

Odredbom članka 106. Odluke propisane su novčane kazna za fizičke, pravne i odgovorne osobe u pravnim osobama u rasponu od 500,00-10.000,00 kn u slučajevima kršenja taksativno pobrojanih odredbi ove Odluke, s tim da je raspon kazni propisanih za pravnu osobu od 2.000,00 kn do 10.000,00. Tako je točkom 10. članka 106. Odluke propisano prekršajno kažnjavane za postupanje protivno članku 16.osporene Odluke.

Osporena Odluka o komunalnom redu donesena je na temelju članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine" 26/03.-pročišćeni tekst, 82/04., 110/04., 178/04., 38/09. i 79/09.- dalje Zakona o komunalnom gospodarstvu) i članka 36. Statuta Grada S. (Službeni glasnik Grada Splita, broj 17/09. i 11/10.) na sjednici Gradskog vijeća

Grada Splita održanoj 21. travnja 2011. Izmjenama i dopunama Odluke o komunalnom redu (Službeni glasnik grada Splita, 32/16.) osporavane odredbe nisu mijenjane.

Mjerodavne odredbe za ocjenu zakonitosti osporene odredbe Odluke su članak 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu i odredbe članka 19. i 19a Zakona 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.- dalje ZLP(R)S) i članak 33. stavak 4. Prekršajnog zakona (Narodne novine, broj 107/07., 39/13., 110715., 70/17.- dalje Prekršajni zakona)

Odredbom članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisano je da 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 iz stavka 1. ovog članka propisuju se naročito odredbe o: 1. uređenju naselja, 2. održavanju čistoće i čuvanju javnih površina, 3. korištenju javnih površina, 4. skupljanju, odvozu i postupanju sa skupljenim komunalnim otpadom, 5. uklanjanju snijega i leda, 6. uklanjanju protupravno postavljenih predmeta, 7. mjera za provođenje komunalnog reda i 8. kaznene odredbe.

Prema odredbi članka 19. ZLP(R)S općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu civilnu zaštitu, promet na svom području, te ostale poslove sukladno posebnim zakonima. Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovog članka odredit će se poslovi čije su obavljanje općine i gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati.

Prema odredbi članka 19a, ZLP(R)S veliki gradovi su jedinice lokalne samouprave koji su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika. Gradovi iz stavka 1. ovog članka kao i gradovi sjedišta županija u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruje potreba građana i to osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja, te ostale poslove sukladno posebnim zakonima. Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovog članka odredit će se i poslovi obavljanja koji su veliki gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati.

Iz navedenih zakonskih odredbi proizlazi da je predstavničko tijelo Grada S., temeljem ovlaštenja iz članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu donijelo Odluku o komunalnom redu. Osporenim Odlukom uređuje se pitanje komunalnog reda koje se odnosi i na uređenje naselja sukladno navedenoj odredbi članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu, a isto tako i sukladno članku 19. i 19a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Navedenim odredbama Zakona je propisano ovlaštenje za uređenje naselja te određivanje mjera za provođenje komunalnog reda radi čega se navedena Odluka ne može odnositi samo na javne površine, već i na površine na kojima postoji pravo vlasništva vezano za postavljanje predmeta koji bitno utječu na izgled naselja. Odredbama o uređenju

naselja ne ograničava se pravo vlasništva, nego se temeljem ovlasti iz citiranih odredbi zakona kojima je dana ovlast jedinicama lokalne samouprave radi održavanja komunalnoga reda provode mjere koje se odnose i na vanjski izgled zgrada, pa tako i na postavljanje reklama i reklamnih panoa, koje su u privatnom vlasništvu. Ovakvo shvaćanje već je izraženo u odluci ovoga Suda, poslovni broj. Usoz-137/15. Stoga se ne nalazi nezakonitim odredba članka 16. Odluke o komunalnom redu.

U odnosu na navode podnositelja da se osporavanom Odlukom određuje plaćanje naknade za postavljanje reklama i uvodi „skriveni“ porez na reklame, valja istaknuti da se osporenim odredbom članka 16. Odluke ne propisuje plaćanje naknade za postavljanje reklama. Pri tome pozivanje podnositelja na 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.), (koji je bio na snazi u vrijeme donošenja osporene Odluke) nije odlučno. Naime, odredba članka 3. toga Zakona propisivala je kako jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave stječe prihode iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza i od dotacija iz državnog i županijskog proračuna. Prema odredbi članka 29. točkom 1. istog Zakona, vlastiti izvori sredstava općine i grada su 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, prihodi jedinice lokalne odnosno područne regionalne samouprave su općinski, gradski odnosno županijski porezi, prirezi, naknade, doprinosi i pristojbe. I prema sada važećem Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, broj 127/17.) proizlazi da se jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave financiraju приходima od poreza, od pomoći te vlastitih i namjenskih prihoda sukladno posebnim propisima. Dakle, kako su jedinice lokalne samouprave temeljem odredbi Zakona o komunalnom gospodarstvu i Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ovlaštene provoditi mjere za uređenje naselja koje se odnose i na vanjski izgled zgrada, prema ocjeni ovoga Suda nadležno tijelo jedinice lokalne samouprave ovlašteno je urediti načine i kriterije za postavljanje reklama pa time i određivanje naknade za njihovo korištenje.

Podnositelj osporava i odredbu članka 106. točke 10. Odluke o komunalnom redu koja propisuje novčane kazne za prekršaj kada se postavljaju reklame na području Grada S. bez odobrenja nadležnog tijela gradske uprave. Kao što je naprijed navedeno odredbom članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisano je da se Odlukom o komunalnom redu između ostalog propisuje i kaznene odredbe pa proizlazi da osporena odredba nije u nesuglasju s odredbom članka 16. Zakona o komunalnom redu.

Prema odredbi članka 33. stavka 4. Prekršajnog zakona (Narodne novine, broj 107/07., 39/13., 110715., 70/17.) za prekršaj propisan odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, za počinitelja prekršaja pravnu osobu ne može biti propisana ni izrečena novčana kazna u iznosu manjem od 500,00 kn ni većem od 10.000,00 kn.

Odredba članka 106. Odluke koja propisuje da će se pravna osoba kazniti u iznosu od 2.000,00 do 10.000,00 kn nije u suprotnosti s naprijed navedenom odredbom članka 33. stavka 4. Prekršajnog zakona koji propisuje mogućnost izricanja kazne za navedeni prekršaj u rasponu za pravnu osobu kako je to i propisano osporenim odredbom predmetne Odluke.

Iz svega navedenog proizlazi da su osporene odredbe Odluke o komunalnom redu u skladu s naprijed mjerodavnim odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Prekršajnog zakona.

Ujedno se napominje podnositelju da odredbe Ustava koje navodi u svom zahtjevu ovaj Sud nije nadležan ocjenjivati.

Trebalo je stoga temeljem članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) odlučiti kao u izreci presude.

U Zagrebu, 7. studenog 2018.

Predsjednica vijeća
Blanja Turić, v.r.