

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

Poslovni broj: Usoz-39/2016-5

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 Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, mr.sc. Ivice Kujundžića, Lidije Vukičević i Marine Kosović Marković, članova vijeća, uz sudjelovanje sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po zahtjevu O. a. d.o.o. iz Z., kojeg zastupaju opunomoćenici Z. K., M. D., I. B. K. i M. Đ., odvjetnici u Odvjetničkom društvu K. & Partneri j.t.d. iz Z., na sjednici vijeća održanoj 13. lipnja 2016.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se djelomično usvaja.

Ukida se odredba članka 10. stavka 1. Odluke o komunalnom redu Grada Slavenskog Broda („Službeni vjesnik Brodsko-posavske županije“, broj 15/06., 2/07., 3/08., 6/09. i „Službeni glasnik Grada Slavenskog Broda“, broj 1/11., 2/11. – proć. tekst, 4/12., 2/14. i 3/15.).

U preostalom dijelu zahtjev se odbija.

O b r a z l o Œ e n j e

Podnositelj je dana 30. ožujka 2016. (putem pošte preporučeno) podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti odredbe članka 10. stavka 1. i članka 81. stavka 3. Odluke o komunalnom redu („Službeni vjesnik Brodsko-posavske županije“, broj 15/06., 2/07., 3/08., 6/09. i „Službeni glasnik Grada Slavenskog Broda“, broj 1/11., 2/11. – proć. tekst, 4/12., 2/14. i 3/15.- dalje u tekstu: Odluka), te je uz zahtjev dostavio rješenje Upravnog odjela za komunalni sustav i komunalno redarstvo Grada Slavenskog Broda, klasa: UP/I-363-04/16-01/19, urbroj: 2178/01-09-16-5 od 24. veljače 2016., kojim mu je naloženo uklanjanje protupravno postavljenog reklamnog panoa i na njemu istaknute reklame na lokaciji U. M. G. bb, na z. k. ć. 4993/1 k.o. S. B. i ujedno zabranjeno ponovno postavljanje reklamnih panoa i reklama prije ishoda suglasnosti nadležnih tijela Grada

Slavonskog Broda, sve na način i pod uvjetima detaljno navedenim u tom rješenju.

U zahtjevu podnositelj citira sadržaj osporenih odredaba Odluke te navodi da se pojedinačna odluka javnopravnog tijela na osobito nepovoljan način odražava na njegove poslovne aktivnosti, budući je vanjsko oglašavanje njegova primarna djelatnost u koju godinama ulaže značajna financijska sredstva, a ovakav namet mu znatno otežava obavljanje njegove poduzetničke djelatnosti. Smatra da su osporene odredbe Odluke protivne članku 18. i članku 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj 33/01., 60/01. - vjerodostojno tumačenje, 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12. i 19/13. - pročišćeni tekst), članku 16., članku 49., članku 50. i članku 135. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), te članku 19. i članku 47. Statuta Grada Slavonskog Broda („Službeni vjesnik Brodsko-posavske županije“, broj 6/09., 13/10. i „Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda“, broj 4/12., 5/12., 6/13. i 5/14.). Podnositelj u bitnom navodi kako su usluge vanjskog oglašavanja na javnim površinama i na nekretninama u vlasništvu jedinice lokalne samouprave gospodarska djelatnost, koja je u financijskom interesu poduzetnika, kako korisnika usluge, tako i davatelja usluge oglašavanja, a koji stav je potvrđen i presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj Usoz-103/2012 od 27. rujna 2013., prema kojoj se vanjsko oglašavanje ne može smatrati komunalnom djelatnošću. Iz navedenog slijedi kako osporene odredbe Odluke predstavljaju izravno ograničenje poduzetničkih sloboda i s tim u vezi stečenih prava zajamčenih Ustavom Republike Hrvatske, a za koje ograničenje ne postoji pravni temelj te koje stoga predstavlja prekoračenje samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave. Nastavno u zahtjevu podnositelj opširno obrazlaže razloge koji predstavljaju ograničenje ustavne kategorije poduzetničkih sloboda, pozivajući se na konkretne odredbe Ustava Republike Hrvatske, nakon čega zaključuje kako se ovdje radi o arbitrarnoj i neutemeljenoj odluci za koju ne postoji svrha, ni zakonska ovlast, a niti je takvom odlukom zaštićeno bilo koje pravo ili interes. Slijedom izloženog, podnositelj predlaže ovom Sudu da njegov zahtjev usvoji i ukine osporene odredbe članka 10. stavka 1. i članka 81. stavka 3. Odluke.

Sud je, dopisom od 4. travnja 2016. godine, pozvao donositelja predmetnog općeg akta na dostavu očitovanja o zahtjevu podnositelja. Gradsko vijeće Grada Slavonskog Broda nije dostavilo očitovanje na podneseni zahtjev, već je isto učinio Upravni odjel za lokalnu samoupravu Grada Slavonskog Broda, koji je u očitovanju, klasa: 363-04/16-01/240, urbroj: 2178/01-07-16-2 od 25. travnja 2015., izvijestio ovaj Sud da je Odluka na snazi, nakon čega je detaljno obrazložio postupak njenog donošenja, ističući da je Odluka u svemu sukladna važećim zakonskim propisima i odredbama Ustava Republike Hrvatske. Pozivajući se na mišljenje Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja od 11. veljače 2015., kao i na presudu ovog Suda, poslovni broj Usoz-37/14-5 od 31. ožujka 2015., zaključuje kako se uvjeti za građenje reklamnih panoa na svim površinama u naselju, uključujući i one koje nisu javne, mogu propisati odlukom o komunalnom redu, jer se radi o pitanju uređenja naselja. Pri tomu ukazuje i na odredbu članka 16. stavka 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", broj 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 82/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13. i 147/14.) te na članak 16. i članak 16.a. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ističući da je u skladu s navedenim odredbama postupljeno prilikom donošenja Odluke, odnosno osporenog članka 81. stavka 3. iste. U odnosu na osporeni članak 10. stavak 1. Odluke, u kojem se navodi kako se

reklame i drugi predmeti postavljaju samo uz suglasnost gradonačelnika, ističe da je temeljem citirane odredbe gradonačelnik donio Pravilnik o postavljanju antena, uređaja, natpisa, zaštitnih naprava na izlozima, jarbola, reklama i reklamnih panoa na području grada Slavenskog Broda („Službeni vjesnik Brodsko-posavske županije“, broj 9/09. – dalje: Pravilnik), kojim se uređuju vrste i način postavljanja antena, uređaja, natpisa, zaštitnih naprava na izlozima, jarbola, reklama i reklamnih panoa na javnim površinama te na drugim mjestima koja su vidljiva s javnih površina ili na drugi način utječu na komunalni red na području grada Slavenskog Broda. Iz navedenog slijedi da gradonačelnik ne odbija ili odobrava zahtjeve, nego je Pravilnikom propisana vrsta i način postavljanja reklama, a temeljem kojeg nadležni upravni odjeli u upravnom postupku odobravaju uvjete za postavljanje reklamnih objekata u svakom pojedinačnom slučaju. Stoga smatra u cijelosti neosnovanim navode podnositelja da gradonačelnik ima ovlast samovoljno odlučiti kojem će pravnom subjektu dati suglasnost za postavljanje reklamnih panoa, te, slijedom svega navedenog, predlaže ovom Sudu odbiti zahtjev podnositelja u cijelosti kao neosnovan.

Zahtjev je djelomično osnovan.

Osporene odredbe Odluke glase:

#### *Članak 10.*

*1) Reklame, reklamne konstrukcije, reklamne ploče, reklamni panoi kao i reklame koje se postavljaju na ograde otvorenih terasa i pročelja zgrada, klima uređaji i satelitske antene koje se postavljaju na pročelja zgrada, uređaji tipa rashladnih vitrina i slični koji se postavljaju uz kioske, zastave, ormarići, plakati, transparenti i drugi prigodni natpisi, oglasni stupovi, oglasni ormarići, oglasni panoi i drugi objekti koji služe informiranju i reklamiranju, te drugi predmet kao jarboli za zastave, tende, zaštitne naprave na izlozima i putokazi koji se ne smatraju prometnim znakom (u nastavku: reklame i drugi predmeti) mogu se postaviti samo uz suglasnost gradonačelnika, s tim da se odredbe ovog članka ne odnose na dijelove privatnih zgrada i kuća koje ne graniče s gradskim zemljištem.*

#### *Članak 81.*

.....

*3.) Zabranjeno je postavljanje reklama uz cestu i njezin zaštitni dio, na prometnim objektima (tijelu mosta, podvožnjaku, nadvožnjaku i željezničkom nasipu) te na pročeljima zgrada, osim na postavljenoj opremi za reklamiranje i oglašavanje koju je postavio Grad.*

Ocjenjujući zakonitost osporenih odredaba ovaj Sud nalazi osnovanim zahtjev podnositelja u dijelu koji se odnosi na odredbu članka 10. stavka 1. Odluke. Naime, uzimajući u obzir navode iz očitovanja donositelja općeg akta, prema kojima je upravo na temelju osporene odredbe članka 10. stavka 1. gradonačelnik donio Pravilnik, Sud zaključuje da se (iako donositelj takvo ovlaštenje naziva suglasnost) u konkretnom slučaju zapravo radi o ovlaštenju koje predstavničko tijelo daje izvršnom tijelu za donošenje drugog općeg akta, a za koje postupanje nema uporišta u zakonu, a niti u statutu.

Odluke i druge opće akte kojima uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice

lokalne i područne (regionalne) samouprave, sukladno članku 35. stavku 1. točki 2. i članku 73. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, donose predstavnička tijela općine, grada i županije, u skladu sa svojim statutom.

Predstavnička tijela lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave su, u smislu članka 27. navedenog Zakona, općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština.

Prema pak odredbi članka 39. stavka 1. citiranog Zakona, izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave je općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan, a koji, sukladno članku 48. stavku 1. istog Zakona, priprema prijedloge općih akata (točka 1.), izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela (točka 2.), te obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom (točka 7.).

Imajući u vidu navedeno, ovaj Sud je stajališta da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nije ovlašteno svojim općim aktom ovlastiti izvršno tijelo te jedinice na donošenje drugog općeg akta, jer za isto nema uporišta u citiranom Zakonu. Takvu ovlast izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave moglo bi imati samo na temelju posebnog zakona, a kojem uvjetu u konkretnom slučaju također nije udovoljeno.

Nadalje, normiranje na način učinjen člankom 10. stavkom 1. Odluke protivno je i odredbama članka 36. i članka 47. Statuta Grada Slavonskog Broda, kojima su regulirane ovlasti gradskog vijeća i gradonačelnika, a prema kojima gradsko vijeće, među inim, donosi odluke i druge opće akte koji su mu stavljeni u djelokrug zakonom i podzakonskim aktima, dok u obavljanju izvršne vlasti gradonačelnik, pored ostalog, priprema prijedloge općih akata, izvršava i osigurava izvršavanje općih akata Gradskog vijeća te obavlja i druge poslove predviđene ovim Statutom i drugim propisima.

Iz svega navedenog slijedi da odredba članka 10. stavka 1. Odluke nije suglasna sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a niti sa Statutom Grada Slavonskog Broda, zbog čega je istu valjalo ukinuti.

U odnosu na tvrdnje iz zahtjeva podnositelja o nezakonitosti članka 81. stavka 3. Odluke, ovaj Sud nije našao razloga za pokretanje postupka, jer smatra da je ista donesena u okviru ovlasti propisanih odredbama članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu, te članka 19. i 19.a. stavka 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Naime, odredbom članka 16. stavka 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisano je da je, u cilju pobližeg uređenja odnosa u komunalnom gospodarstvu, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave obvezno donijeti odluku o komunalnom redu i mjere za njegovo provođenje, dok je odredbom stavka 2. navedenog članka propisano da se odlukom o komunalnom redu propisuju, pored ostalog, naročito odredbe o uređenju naselja (točka 1.) i korištenju javnih površina (točka 3.) te mjere za provođenje komunalnog reda (točka 7.).

Prema pak odredbama članka 19. i 19.a. stavka 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, općine i gradovi (veliki gradovi) u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

S obzirom na navedeno, po ocjeni ovog Suda, upravo iz citiranih odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu i Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi proizlazi

ovlast jedinice lokalne samouprave za propisivanje zabrane postavljanja reklama na konkretno određenim mjestima u gradu (uz cestu, na prometnim objektima, na pročeljima zgrada), jer su tako postavljene reklame od utjecaja na vanjski izgled grada, a o kojem je, kroz odluku o komunalnom redu, ovlaštena brinuti upravo jedinica lokalne samouprave. Navedeno proizlazi osobito iz odredbe članka 16. stavka 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojoj se odlukom o komunalnom redu propisuju naročito odredbe o uređenju naselja te mjere za provođenje komunalnog reda, iz kojeg razloga Sud nalazi da osporena odredba članka 81. stavka 3. Odluke nije nesuglasna za zakonom.

Na kraju, Sud nalazi potrebnim napomenuti da nije razmatrao podnositeljeve tvrdnje o neustavnosti osporenih odredaba Odluke, budući je, sukladno članku 3. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12. i 152/14.), predmet objektivnog upravnog spora samo ocjena zakonitosti općeg akta, a ne i ocjena njegove ustavnosti.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima, ukinuti osporenu odredbu članka 10. stavka 1. Odluke, a u preostalom dijelu, koji se odnosi na odredbu članka 81. stavka 3. Odluke, zahtjev podnositelja odbiti, odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavka 1. istog Zakona.

Sukladno odredbi članka 86. stavka 4. citiranog Zakona, ukinuta odredba općeg akta prestaje važiti danom objave presude u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 13. lipnja 2016.

Predsjednica vijeća  
Evelina Čolović Tomić, v.r.