

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

Poslovni broj: Usoz-8/16-7

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 podnositelja E. d.o.o. iz Z., kojeg zastupa opunomoćenik G. B., odvjetnik iz Z., te po zahtjevu podnositelja O. a. d.o.o. iz Z., kojeg zastupaju opunomoćenici Z. K., M. D. i I. B. K., 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

Zahtjevi se usvajaju.

Ukidaju se sljedeće odredbe Odluke o uvjetima i kriterijima određivanja naknade za reklamne predmete i natpise na području Grada Vodnjana – Dignano („Službene novine Grada Vodnjana – Dignano“, broj: 7/14.):

- članak 6. stavak 2. podstavak 3. u dijelu koji glasi: „...ili na površinama (zemljištu i objektima) u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba“,

- članak 7. i

- članak 29. stavak 1. u dijelu (ispod Tabele) koji glasi: „Visina naknade za postavljanje reklama, reklamnih panoa i reklamnih natpisa na nekretninama u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba iznosi 80% od iznosa naknada navedenih u gornjoj tabeli.“

Obrazloženje

Podnositelj E. d.o.o. iz Z. podnio je putem pošte preporučeno dana 20. siječnja 2016. zahtjev za ocjenu zakonitosti odredbe članka 6., članka 7. i članka 29. Odluke o uvjetima i kriterijima određivanja naknade za reklamne predmete i natpise na području Grada Vodnjana – Dignano („Službene novine Grada Vodnjana – Dignano“, broj: 7/14. – dalje u tekstu: Odluka) u dijelu koji se odnosi na naknadu za reklamne predmete i natpise postavljene na površinama u privatnom vlasništvu. Uz navedeni zahtjev, koji je u ovom Sudu zaprimljen pod brojem Usoz-8/16, dostavljeno je rješenje Upravnog odjela za gospodarstvo i EU projekte Grada Vodnjana, klasa: UP/I-363-11/15-01/15, urbroj: 2168-04-07-15-1 od 15. prosinca 2015., kojim je podnositelju obračunata naknada za reklamne predmete na način detaljno opisan tim rješenjem.

Podnositelj O. a. d.o.o. iz Z. podnio je putem pošte preporučeno dana 20. siječnja 2016.

godine zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 7. i članka 29. Odluke, iz istih razloga na koje je u svom zahtjevu već ukazalo trgovačko društvo E. d.o.o. iz Z.. Uz zahtjev, koji je u ovom Sudu zaprimljen pod brojem: Usoz-9/16, dostavljeno je rješenje Upravnog odjela za gospodarstvo i EU projekte Grada Vodnjana, klasa: UP/I-363-11/15-01/17, urbroj: 2168-04-07-15-1 od 15. prosinca 2015., kojim je podnositelj utvrđen obveznikom plaćanja naknade za 4 jumbo reklamna panoa na način detaljno opisan tim rješenjem.

Imajući u vidu da se radi o upravnim sporovima u istoj stvari, to je, primjenom načela učinkovitosti, ovaj Sud navedene predmete spojio radi donošenja zajedničke odluke pod ovisnim brojem: Usoz-8/16.

U zahtjevu podnositelj E. d.o.o. u zakonskom roku osporava zakonitost odredbe članka 6. stavka 2. podstavka 3., članka 7. i članka 29. stavka 1. (u zahtjevu je pogrešno naveden stavak 2.) Odluke, koje nastavno sadržajno citira, navodeći u bitnom kako je tim odredbama određeno da fizičke osobe s registriranom djelatnosti i pravne osobe plaćaju naknadu za postavljanje reklamnih predmeta i natpisa na površinama u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba. Smatra da su citirane odredbe protivne članku 29. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“, broj: 117/93., 69/97., 33/00., 73/00., 127/00., 59/01., 107/01., 117/01., 150/02., 147/03., 132/06., 26/07., 73/08., 25/12., 147/14. i 100/15.), a kojom su, kao vlastiti izvori prihoda općina i gradova, pored ostalog navedeni prihodi od vlastite imovine u smislu članka 68. stavka 3. točke 1., 2., 3. i 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava, naknade za uporabu javnih, općinskih ili gradskih površina i drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom. Stoga je prilikom donošenja Odluke u potpunosti apstrahirana činjenica da Grad Vodnjan-Dignano (dalje: Grad), sukladno citiranom Zakonu, ima pravo naplaćivati predmetnu naknadu samo za reklamne predmete koji se nalaze na gradskoj ili javnoj površini, a nikako za one koji se nalaze na površinama u privatnom vlasništvu. Odredbe članka 6. i 29. Odluke podnositelj smatra protivnim i člancima 3. i 19. 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.), kojima je propisano što se smatra komunalnom djelatnošću te izvori prihoda kojima se financira obavljanje komunalne djelatnosti, nakon čega zaključuje kako je donositelj općeg akta, u vidu naknade za reklamne predmete i natpise, još jednom pokušao naplatiti komunalnu naknadu, iako tim Zakonom nigdje nije propisana obveza poslovnih subjekata da plaćaju naknade za reklamne panoe, bilo da se nalaze na javnoj površini ili površini u privatnom vlasništvu. Osporene odredbe Odluke protivne su i članku 8. Zakona o vlasništvu i drugim 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., 143/12. i 152/14. - dalje: Zakon o vlasništvu), prema kojoj, pored ostalog, koristi pripadaju onome kome pripada i stvar ili pravo koje ih donosi, osim ako na posebnom pravnom temelju ne pripadaju kome drugome. Naime, donositelj općeg akta zanemaruje da se veliki broj reklamnih predmeta nalazi na zemljištu u privatnom vlasništvu i da predstavljaju korist vlasnika privatnih nekretnina, a nikako Grada, slijedom čega Grad predmetnu naknadu može naplaćivati samo za reklamne predmete koji se nalaze na nekretninama u njegovom vlasništvu, odnosno na javnim površinama. Nadalje, osporene odredbe Odluke smatra protivnim i članku 68. stavku 3. točki 1. 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), zaključujući kako naknada za reklamne predmete i natpise na području Grada uopće ne predstavlja naknadu te se ne bi smjela tako nazivati, niti ista može predstavljati prihod jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, dodajući da je reklamne predmete postavio i održavao o svom trošku te za iste plaća naknadu vlasnicima privatnog zemljišta na kojem se predmetni reklamni panoi nesporno nalaze. Nastavno u zahtjevu podnositelj se poziva i na odredbe Ustava Republike Hrvatske („Narodne

novine“, broj: 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), zaključujući da je osporenim odredbama izravno ograničena njegova poduzetnička sloboda i s tim u vezi stečena prava, te da mu se rješenjem javnopravnog tijela jednostrano i bezrazložno nameće obveza plaćanja naknade za reklamne predmete, a koju naknadu podnositelj već plaća temeljem ugovora sklopljenih s privatnim vlasnicima, što ga dovodi u znatno nepovoljniji položaj na već ionako kompetitivnom tržištu. Navodeći i druge razloge, kojima obrazlaže da su osporene odredbe Odluke protivne i Odluci o komunalnom redu („Službene novine Grada Vodnjana-Dignano“, broj: 3/03. i 1/08.), a kojom je plaćanje naknade za reklamne predmete predviđeno samo za reklamne plakate postavljene na javnim površinama i površinama u vlasništvu Grada, podnositelj i po toj osnovi nalazi osporene odredbe nezakonitima. Slijedom izloženog, podnositelj predlaže ovom Sudu da njegov zahtjev usvoji i presudom ukine odredbu članka 7. Odluke u cijelosti, a članak 6. stavak 2. podstavak 3. i članak 29. stavak 1. Odluke u dijelu kojim se određuje naknada za postavljanje reklamnih predmeta na zemljištu i objektima u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba.

Podnositelj O. a. d.o.o. u svom zahtjevu osporava zakonitost odredbe članka 7. i članka 29. Odluke, koje također sadržajno citira, te zaključuje kako su iste protivne Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakonu o obveznim odnosima („Narodne novine“, broj: 35/05., 41/08., 125/11. i 78/15.), Statutu Grada Vodnjana – Dignano („Službene novine Grada Vodnjana-Dignano“, broj 2/09., 2/10. i 2/13. – dalje: Statut Grada), te Ustavu Republike Hrvatske. Ponavljajući dijelom razloge koje je već naveo u svom zahtjevu E. d.o.o., podnositelj u bitnom ističe kako je nametanjem obveze plaćanja naknade za postavljanje reklamnih panoa koji se nalaze na nekretninama u privatnom vlasništvu, Grad bitno otežao obavljanje djelatnosti vanjskog oglašavanja, jer je na taj način gospodarskim subjektima koji se bave istom djelatnošću nametnuo plaćanje dodatnog izrazito visokog nameta, koji značajno umanjuje dobit te djeluje destimulativno na obavljanje djelatnosti vanjskog oglašavanja, nakon čega konstatira da naplata predmetne naknade za reklamne panoa koji se nalaze na nekretninama u privatnom vlasništvu ne proizlazi niti iz jednog zakonskog propisa, a niti iz Statuta Grada. Nastavno, navodeći i druge razloge zbog kojih smatra osporene odredbe Odluke protivne zakonu, pri čemu se poziva i na presudu ovog Suda, posl. broj: Usoz-341/2013-7 od 26. studenog 2014., podnositelj predlaže ovom Sudu iste ukinuti, i to članak 7. u cijelosti, a članak 29. u dijelu koji se odnosi na naplatu naknade za postavljanje reklamnih predmeta na nekretninama koje se nalaze u privatnom vlasništvu.

Sud je, odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12. i 152/14.), pozvao donositelja općeg akta na dostavu očitovanja o zahtjevima podnositelja. Gradsko vijeće Grada Vodnjana - Dignano očitovalo se na podnesene zahtjeve te je u svojim očitovanjima, identičnog sadržaja, u bitnom navelo kako su razlozi podnositelja paušalne prirode i nemaju uporišta u odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Ustavu Republike Hrvatske i Statutu Grada. Smatra da Grad, kao jedinica lokalne samouprave, ima pravo na vlastite prihode, a sukladno članku 68. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i članku 115. Statuta Grada, zbog čega su netočni navodi podnositelja zahtjeva da naplata predmetne naknade za reklamne panoa koji se nalaze na nekretninama u privatnom vlasništvu ne proizlazi niti iz jednog akta. Dodaje da se Odluka temelji i na Odluci o komunalnom redu, prema kojoj su javne površine u smislu ove Odluke sve površine koje su, neovisno o svom vlasničkom statusu, namijenjene za korištenje neodređenom broju osoba (članak 2. stavak 1.), te da javnu površinu čine i „prometne površine“ i „zelene površine i zelene pasice“ (članak 2. stavak 2. točka 1. i 2.). Pri tomu navodi da su upravo na tim i takvim površinama situirani reklamni panoi podnositelja zahtjeva, te da u konkretnom slučaju Grad ne raspolaže tuđim nekretninama i po toj osnovi ne ostvaruje bilo kakav prihod. Ovdje se radi o naknadi uređenoj aktima Grada, a ne nekakvoj prodaji, zakupu, najmu i sl., slijedom čega Gradsko vijeće Grada Vodnjana – Dignano predlaže ovom Sudu zahtjeve podnositelja odbiti.

Zahtjevi su osnovani.

Gradsko vijeće Grada Vodnjana – Dignano donijelo je Odluku na sjednici održanoj dana 16. prosinca 2014., temeljem članka 34. Statuta Grada i članka 32. i 33. Odluke o komunalnom redu.

Osporene odredbe Odluke glase:

Članak 6.

.....

2) Fizičke osobe sa registriranom djelatnosti i pravne osobe plaćaju naknadu čija visina se određuje prema:

- reklamnoj površini, odnosno veličini reklamnog predmeta,
- vrsti i tipu reklamnog predmeta koji se postavlja,
- prema tome da li se reklamni predmeti postavljaju na javnoj površini, neizgrađenom zemljištu u vlasništvu Grada, objektima u vlasništvu Grada *ili na površinama (zemljištu i objektima) u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba.*

Članak 7.

Visina naknade u iznosu 80% od iznosa naknade utvrđene za postavljanje reklamnih predmeta na području Grada Vodnjana – Dignano, plaća fizička i pravna osoba za postavljanje reklamnih predmeta na zemljištu i objektima u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba.

Članak 29.

1) Za postavljanje reklama, reklamnih panoa i reklamnih natpisa utvrđuje se naknada u Tabeli kako slijedi:

(Tabela)

Visina naknade za postavljanje reklama, reklamnih panoa i reklamnih natpisa na nekretninama u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba iznosi 80% od iznosa naknada navedenih u gornjoj tabeli.

Dakle, iz sadržaja citiranih odredaba proizlazi da Grad, kao jedinica lokalne samouprave, ostvaruje prihode od naknada za postavljanje reklamnih predmeta i natpisa koji se, osim na javnim i gradskim površinama, postavljaju i na nekretninama u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba.

Ocjenjujući zakonitost osporenih odredaba Odluke, ovaj Sud nalazi da jedinica lokalne samouprave nema uporišta u zakonu propisati naknadu za reklamne predmete i natpise koji se postavljaju na površinama u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba, a niti takvo ovlaštenje proizlazi iz Statuta Grada, na koji se Gradsko vijeće poziva u uvodu Odluke.

Naime, odredbom članka 68. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave ima prihode kojima u okviru svoga samoupravnog djelokruga slobodno raspolaže (stavak 1.), s tim da prihodi jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni s poslovima koje obavljaju njihova tijela u skladu sa zakonom (stavak 2.).

Prema pak odredbi članka 68. stavka 3. citiranog Zakona, prihodi jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave su: općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe (točka 1.), prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava (točka 2.), prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice (točka 3.), prihodi od naknada za koncesiju koje daje njezino predstavničko tijelo (točka 4.), novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše u skladu sa zakonom (točka 5.), udio u zajedničkim porezima s Republikom Hrvatskom (točka 6.), sredstva pomoći i dotacija Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu (točka

7.) i drugi prihodi određeni zakonom (točka 8.).

Nadalje, odredbom članka 3. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave propisano je da jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave stječe prihode iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza i od dotacija iz državnoga i županijskoga proračuna.

Daljnjom odredbom članka 29. toga Zakona razrađeni su vlastiti izvori sredstava općine i grada, a koja čine prihodi od vlastite imovine, u smislu članka 68. stavka 3. točke 1., 2., 3. i 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (točka 1.), općinski, odnosno gradski porezi u skladu s ovim Zakonom (točka 2.), novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koji sami propišu (točka 3.), upravne pristojbe u skladu s posebnim zakonom (točka 4.), boravišne pristojbe, u skladu s posebnim zakonom (točka 5.), komunalne naknade, doprinosi i druge naknade utvrđene posebnim zakonom (točka 6.), naknade za uporabu javnih općinskih ili gradskih površina (točka 7.) i drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom (točka 8.).

Iz navedenih zakonskih odredaba jasno proizlazi da je osporenim odredbama Odluke Gradsko vijeće Grada Vodnjana – Dignano povrijedilo zakon, jer jedinica lokalne samouprave nije ovlaštena kao vlastiti prihod propisati plaćanje naknade za reklamne predmete i natpise postavljene na površinama koje nisu u njezinom vlasništvu, odnosno za plaćanje koje nema temelja u posebnim zakonima.

Takvo pravno stajalište ovaj Sud je već izrazio u svojim odlukama, primjerice i u presudi posl. broj: Usov-341/2013-7 od 26. studenog 2014., a osnovanost kojeg proizlazi i iz odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-2688/2008 od 21. travnja 2009., u kojoj se, u primjeni članka 68. stavka 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ističe da, pored taksativno nabrojanih izvora prihoda, jedinice lokalne samouprave mogu ostvarivati i druge prihode utvrđene zakonom.

Budući su, dakle, jedinice lokalne samouprave u prikupljanju prihoda ograničene zakonom, to se propisivanje plaćanja naknade za reklamne predmete i natpise postavljene na površinama u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba, na način kako je to učinjeno osporenim odredbama Odluke, ukazuje protivnim Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

S obzirom na izloženo, ovaj Sud nije posebno razmatrao preostale navode podnositelja zahtjeva usmjerene na nezakonitost osporenih odredaba Odluke u odnosu na Zakon o komunalnom gospodarstvu, Zakon o vlasništvu i Zakon o obveznim odnosima, jer njihova eventualna osnovanost ne bi dovela do drukčije odluke u ovoj stvari.

Na kraju, Sud nalazi potrebnim napomenuti da nije razmatrao niti tvrdnje podnositelja o neustavnosti u zahtjevu citiranih odredaba Odluke, s obzirom da je, sukladno članku 3. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima, 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, zahtjeve podnositelja usvojiti i odlučiti kao u izreci ove presude.

Prema pak odredbi članka 86. stavka 4. citiranog Zakona, ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 13. lipnja 2016.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić, v.r.

