



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

Poslovni broj: Usoz-118/20-9

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 sutkinja toga suda Dijane Vidović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić-Babić i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva HP – Hrvatska pošta d.d., Z., na sjednici vijeća održanoj 25. travnja 2022.

presudio je

Ukida se članak 28. stavak 1. Odluke o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada Velika Gorica 10/16. i 10/18.).

Obrazloženje

1. Podnositelj je podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti odredbe članka 28. stavak 1. Odluke o komunalnom redu, koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Velika Gorica na 22. sjednici od 8. prosinca 2016., objavljene u Službenom glasniku Grada Velika Gorica 10/16. i 10/18.) – dalje: Odluka. Uz zahtjev je priložio tri pojedinačna upravna akta od 26. kolovoza 2020., donesena primjenom osporene odredbe Odluke. Obrazlaže da je jedini i isključivi zemljišno-knjižni vlasnik čestice na kojoj je tražio postavljanje reklamnih stupova (totema) na tri pozicije te smatra da jedinica lokalne samouprave ne može naplaćivati naknadu za reklamni sadržaj postavljen na nekretnini u privatnom vlasništvu, nego samo na javnim površinama u vlasništvu te jedinice lokalne samouprave. Poziva se na odredbu članka 3. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, 127/17.) i odredbu članka 68. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, 33/01., 19/13.-pročišćeni tekst, 137/15., 123/17., 98/19. i 144/20.) – dalje: ZOLPS. Također smatra da je osporena odredba u protivnosti s člankom 8. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima te ukazuje na stajalište iz odluke ovoga suda, poslovni broj: Usoz-8/16 od 13. lipnja 2016. Predlaže sudu da ukine osporenu odredbu Odluke u dijelu koji glasi: “zemljište u vlasništvu pravnih ili fizičkih osoba i objekte”.

2. Donositelj nije dostavio očitovanje na zahtjev, nego je to učinio predsjednik Odbora za statutarno-pravna pitanja Gradskog vijeća. Navodi da je osnova za donošenje Odluke odredba članka 104. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, 68/18., 110/18. i 32/20.) koja daje autonomno pravo predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave da samostalno donese odluku o komunalnom redu. Također navodi da je temeljem članka 28. stavak 2., članka 31. stavak 2. i članka 33. stavak 2. Odluke, Gradsko vijeće donijelo Odluku o davanju u zakup i na korištenje javnih površina i dijelova neizgrađenog građevinskog zemljišta za postavljanje kioska, pokretnih naprava te reklamnih predmeta (Službeni glasnik Grada Velika Gorica 8/10., 5/11., 9/11., 7/15. i 8/17.), kojom je u članku 48. propisana obveza plaćanja naknade (u smanjenom obimu) i za postavljanje reklamnih predmeta na nekretninama u vlasništvu drugih pravnih ili fizičkih osoba. Smatra da osporena odredba nije nesuglasna sa zakonima na koje se podnositelj poziva te ukazuje na stajalište ovoga suda iz presude poslovni broj: Usoz-151/12.

3. Podnositelj je odgovorio na očitovanje donositelja ističući što može biti prihod jedinice lokalne samouprave te navodeći da je presudom, na koju se donositelj poziva, jer je zahtjev odbijen upravo zato što tada osporenim aktom nije bilo propisano plaćanje naknade za reklamni sadržaj postavljen na nekretnini u privatnom vlasništvu.

4. Gradsko vijeće Grada Velika Gorica donijelo je Odluku na sjednici održanoj dana 8. prosinca 2016., pozivom na odredbu članka 16. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03., 82/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13., 147/14. i 36/15.) – dalje: ZKG te članka 10. stavak 5. Zakona o trgovini (Narodne novine, 87/08., 98/08., 116/08., 76/09., 114/11., 68/13. i 30/14.). Također se poziva i na statutarnu odredbu.

5. Dana 4. kolovoza 2018. stupio je na snagu Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, 68/18., 110/18. i 32/20), koji u članku 136. propisuje da danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti ZKG. Odredbom članka 130. stavak 3. toga zakona propisano je da do stupanja na snagu odluka iz stavaka 1. i 2. ovoga članka ostaju na snazi odluke o komunalnom doprinosu, odluke o komunalnoj naknadi i odluke o komunalnom redu s mjerama za njihovo provođenje, donesene na temelju zakona koji su važili prije stupanja na snagu ovoga Zakona.

6. Slijedom navedenih činjenica i zakonskih odredbi, ispunjeni su uvjeti za pokretanje postupka ocjene zakonitosti osporenog akta.

7. Zahtjev je osnovan.

8. Osporena odredba, članak 28. stavak 1. Odluke glasi:

„Za postavljanje plakata i reklamnih predmeta iz članka 20. ove Odluke na javne površine, zemljište u vlasništvu pravnih ili fizičkih osoba i objekte plaća se naknada koju ovisno o zoni u kojoj se postavljaju, oglasnoj površini odnosno veličini, vrsti i tipu određuje općim aktom Gradsko vijeće.“

9. Dakle, iz sadržaja citirane odredbe proizlazi da Grad, kao jedinica lokalne samouprave, ostvaruje prihod od naknade za postavljanje reklamnih zastava, transparenata, reklama na zaštitnoj ogradi gradilišta, reklama na zaštitnom platnu građevinske skele, reklamnih loga, reklamnih natpisa, oslikanih reklamnih poruka na zidovima građevina i ograda, prometnicama i slično, reklamnih ormarića, reklamnih vitrina, velikih reklamnih panoa površine veće od 12 m², reklamnih stupova,

reklamnih uređaja i konstrukcija, samostojećih sklopivih stalaka i drugih sličnih predmeta koji služe za isticanje reklamnih poruka (članak 20. Odluke).

10. Ocjenjujući zakonitost osporene odredbe 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.

11. Naime, odredbom članka 68. ZOLPS-a 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 odredbi stavka 3. istoga članka, 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.).

12. 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. 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. ZOLPS-a (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.).

13. Iz navedenih zakonskih odredaba jasno proizlazi da je osporenom odredbom Odluke u dijelu "zemljište u vlasništvu pravnih ili fizičkih osoba i objekte" Gradsko vijeće 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.

14. Takvo pravno stajalište ovaj Sud je već izrazio u svojim odlukama, primjerice Usoz-341/2013-7 od 26. studenog 2014. i Usoz-8/16-7 od 13. lipnja 2016., 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.

15. Budući su jedinice lokalne samouprave u prikupljanju prihoda ograničene zakonom, to se propisivanje plaćanja naknade za reklamne predmete postavljene na površinama u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba, ukazuje protivnim ZOPLS-a i Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

16. Niti ostale odredbe na kojima se temelji donošenje odluke, nisu osnova za drukčije rješenje spora.

17. Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21.) odlučeno kao u izreci.

18. Prema odredbi članka 86. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima, ukinuta odredba općeg akta prestaje važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu, 25. travnja 2022.

Predsjednica vijeća
Dijana Vidović