



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

Poslovni broj: Usoz-177/2023-7

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 sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Blanše Turić, Snježane Horvat-Paliska i Ljiljane Karlovčan Đurović, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu zahtjeva Upravnog suda u Rijeci, R., na sjednici vijeća održanoj 20. svibnja 2024.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o davanju na korištenje javne površine Općine Malinska-Dubašnica, KLASA: 021-05/21-02/1, URBROJ: 2170-26-01-23-46 od 16. veljače 2023. („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 6/23.).

Obrazloženje

1. Upravni sud u Rijeci podnio je ovom Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 16. stavaka 3., 4. i 7. Odluke o davanju na korištenje javne površine Općine Malinska-Dubašnica („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 6/23.; u daljnjem tekstu: Odluka).

2. U zahtjevu se prije svega ističe da je Odluka donesena pozivom na članak 35. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine“, 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15. – pročišćeni tekst i 94/17. – Ispravak; u daljnjem tekstu: ZV) te članka 24. Statuta Općine Malinska-Dubašnica („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 7/21.). Podnositelj zahtjeva upire na praksu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (npr. presuda, poslovni broj: Usoz-99/20-6 od 27. rujna 2021., „Narodne novine“, 115/21.) koja u pogledu ove materije upućuje na pravnu osnovu iz članka 104. stavka 1. točke 2. te stavaka 3. i 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18. i 32/20.; u daljnjem tekstu: ZKG).

3. Nadalje, podnositelj smatra nezakonitom odredbu članka 16. stavka 3. Odluke. Odredbe stavaka 4. i 7. članka 16. naslanjaju se na stavak 3. toga članka, pa ističe da „možebitna ocjena nezakonitosti odredbe članka 16. stavka 3. Odluke utječe i na ocjenu treba li u pravnom poretku zadržati odredbe članka 16. stavaka 4. i 7. Odluke“.

4. Podnositelj upire na članak 4. stavak 2. Zakona o trgovini („Narodne novine“, 87/08., 96/08., 116/08., 116/08., 76/09., 114/11., 68/13., 30/14., 32/19., 98/19. i 32/20.) koji propisuje da trgovac obavlja djelatnost trgovine slobodno i pod jednakim uvjetima na tržištu, na način da se ne sprječava, ne ograničava i ne narušava tržišno natjecanje. Ističe da je navedena odredba Zakona o trgovini jedna od zakonskih razrada članka 49. stavaka 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske, koje, među ostalim, propisuju da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske te da država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu.

5. Davanjem u zakup javnih površina radi obavljanja (i) gospodarske djelatnosti, ne pruža se javna usluga. Time se omogućuje i olakšava poslovna aktivnost, što može biti u interesu jedinice lokalne samouprave, ali se davanjem javne površine u zakup ne obavlja javna služba.

6. Podnositelj smatra da propisivanje povoljnijeg položaja osoba s lokalnim prebivalištem ili sjedištem pri davanju javne površine u zakup radi obavljanja gospodarske djelatnosti nema valjano pravno uporište te je protivno slobodnom tržišnom natjecanju i jednakom tržišnom položaju poduzetnika u Republici Hrvatskoj. K tomu, članak 16. stavak 3. Odluke odnosi se i na gospodarsku aktivnost, pa, pri postojećem sadržaju te odredbe nije odlučno što se odredba primjenjuje i za aktivnosti izvan konteksta tržišnog natjecanja. Obavljanje javne službe pružanjem javnih usluga ne može se u pogledu pravnog tretmana poistovjećivati ni izjednačavati s uvjetima za poduzetničko obavljanje poslovnih (gospodarskih) djelatnosti, gdje nije dopušteno ograničavati ni narušavati tržišno natjecanje. Pritom se jednakost među ponuditeljima samo naoko postiže pretpostavkom prihvaćanja najvišeg iznosa postignute zakupnine (članak 16. stavak 3. Odluke). Naime, opcija odabira ponude na temelju prihvaćanja najviše cijene drugog ponuditelja nije omogućena ostalim ponuditeljima. Usto, ta opcija „lokalnim“ poduzetnicima, za razliku od ostalih ponuditelja, omogućuje da im ponuda bude odabrana bez da doista ponude najvišu cijenu, tj. da ponude ne iznos zakupnine jednak ponudi „vanjskog“ ponuditelja i to nakon što im je omogućen pristup podatku o iznosu te ponude, nego da, pod jednakim natječajnim uvjetima za sve ponuditelje, ponude više od toga, u smislu zbiljski najpovoljnije ponude.

7. Smatrajući da su odredbe članka 16. stavaka 3., 4. i 7. Odluke protivne odredbi članka 4. stavka 2. Zakona o trgovini, sagledanoj u cjelini ustavnog i zakonskog uređenja jednakog pravnog položaja poduzetnika na tržištu, podnositelj zahtjeva predlaže da Visoki upravni sud Republike Hrvatske, na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a ukine odredbe članka 16. stavaka 3., 4. i 7. Odluke.

8. Sud je pozvao donositelja osporavane Odluke da se očituje o prijedlogu.
9. Donositelj Odluke dostavio je Sudu očitovanje u kojemu u bitnom ističe da je ZV, na temelju kojega je donesen osporeni opći akt, *lex generalis* u pitanjima raspolaganja, upravljanja i korištenja stvari u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, a u što ulaze i javne površine. ZKG pobliže uređuje upravljanje javnim površinama, ali ne derogira odredbe ZV-a. ZKG-om se proširuju nadležnosti za provođenje nadzora nad korištenjem javnih površina te propisivanje prekršajnih odredaba, a koje nadležnosti bi bile nadogradnja ZV-a.
10. Donositelj nadalje ističe da se osporenim člankom 16. Odluke ne narušava tržišno natjecanje niti je riječ o diskriminaciji po osnovi prebivališta odnosno sjedišta. Prednost na javnom natječaju nema svaki obrt ili tvrtka koja ima sjedište na području Općine unazad 10 godina (i koja ispunjava sve uvjete iz natječaja). Obrt ili tvrtka koja ima sjedište na području Općine unazad 10 godina utvrđuje se kao „zdravi“ poslovni subjekt koji će ispuniti svoje obveze iz tržišnog natjecanja, kao što je plaćanje javne površine, za razliku od novootvorenih obrta i tvrtki koje se otvaraju početkom i zatvaraju završetkom ljetne sezone te ostavljaju neplaćeni dug Općini. Napominje i to da se osporenim odredbama stimuliraju pravni subjekti da prijave sjedište na području Općine, a što se pozitivno odražava na ostvarivanje prihoda po osnovi poreza koje takve tvrtke plaćaju.
11. Zahtjev je osnovan.
12. Polazeći od činjenice da je ovaj Sud višekratno izrazio stajalište o pravnoj osnovi za donošenje općeg akta kao što je konkretni (presuda, poslovni broj: Usoz-99/20-6 od 27. rujna 2021., „Narodne novine“, 115/21., presuda, poslovni broj: Usoz-93/20-6 od 25. travnja 2022., „Narodne novine“, 61/22.) te da nakon donošenja navedenih presuda u pravnom poretku Republike Hrvatske nisu nastupile promjene koje bi bile od utjecaja na prijeporno pitanje pravne osnove za donošenje odluke kojom jedinica lokalne samouprave uređuje davanje na korištenje javnih površina na svom području, Sud ne nalazi razlog za odstupanje od uspostavljene prakse.
13. S obzirom na navedeno, Sud će primarno ocijeniti formalnu zakonitost osporene Odluke s aspekta pravne osnove za donošenje Odluke.
14. Osporenu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Malinska-Dubašnica 16. veljače 2023. na temelju članka 35. ZV-a i članka 24. Statuta Općine Malinska-Dubašnica („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 7/21.)
15. Odlukom se uređuju uvjeti i način korištenja javnih površina u vlasništvu Općine Malinska-Dubašnica i javnih površina kojima Općina upravlja, za gospodarske i druge svrhe te za postavljanje privremenih objekata. Odlukom se uređuje i davanje na korištenje privremenih objekata u vlasništvu Općine.
16. Članak 35. ZV-a odnosi se na osobitosti vlasništva Republike Hrvatske i drugih osoba javnoga prava, propisujući, među ostalim, u stavku 8. da se na pravo vlasništva jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave i uprave na odgovarajući način primjenjuju pravila o vlasništvu Republike Hrvatske, ako nije što drugo određeno zakonom niti proizlazi iz naravi tih osoba.

17. Članak 24. Statuta Općine Malinska-Dubašnica propisuje nadležnosti predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave.

18. Iz navedenih odredaba, koje su osnova za donošenje osporene Odluke, ne proizlazi ovlast predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave da donese opći akt kao što je osporena Odluka.

19. Budući da je Odluka donesena na temelju ZV-a i Statuta jedinice lokalne samouprave, a koji propisi, prema ocjeni ovoga Suda, ne daju ovlast za donošenje takve odluke, Sud je ocijenio da je osporena Odluka nezakonita jer nije donesena na temelju valjane zakonske osnove za njeno donošenje.

20. S obzirom na ocjenu Suda da je osporena Odluka u cijelosti nezakonita, Sud nije ulazio u ocjenu osnovanosti zahtjeva u dijelu koji se odnosi na članak 16. Odluke.

21. Slijedom navedenog, Sud je na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a odlučio kao u izreci.

22. Na temelju članka 86. stavka 4. ZUS-a, ukinuti opći akt prestaje važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 20. svibnja 2024.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.