



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

Poslovni broj: Usoz-52/24-5

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 sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Blanše Turić, Snježane Horvat-Paliska i Kristine Senjak Krunić, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice – specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu zahtjeva Zagrebačke banke d.d. Zagreb, Trg bana Josipa Jelačića 10, Zagreb, OIB: 92963223473, koju zastupa opunomoćenica Margita Kiš Kapetanović, odvjetnica u Odvjetničkom društvu Porobija i Porobija, Zagreb, Iblerov trg 10/VII, na sjednici vijeća održanoj 27. svibnja 2025.

p r e s u d i o j e

I. Ukida se članak 54. stavak 1. Odluke o reklamiranju na području Grada Dubrovnika, KLASA: 363-01/19-09/27, URBROJ: 2117/01-09-19-03 od 10. prosinca 2019. („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 15/19.).

II. Nalaže se Gradu Dubrovniku, OIB: 21712494719, da Zagrebačkoj banci d.d. Zagreb, OIB: 92963223473, nadoknadi troškove ovoga spora u iznosu od 1.562,50 eura (tisuću petsto šezdeset i dva eura i pedeset centi) u roku od 15 dana od dostave ove presude.

III. Odbija se zahtjev Zagrebačke banke d.d. Zagreb za naknadu troškova spora u preostalom dijelu.

Obrazloženje

1. Zagrebačka banka d.d. Zagreb podnijela je ovom Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o reklamiranju na području Grada Dubrovnika („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 15/19.; u daljnjem tekstu: Odluka).
2. Podnositeljica u bitnom navodi da je 8. ožujka 2024. zaprimila rješenje Upravnog odjela za komunalne djelatnosti, promet i mjesnu samoupravu Grada Dubrovnika, KLASA: UP/I-363-01/24-07/31, URBROJ: 2117-1-03-24-02 od 4. ožujka 2024. kojim joj se odobrava držanje reklamnih predmeta na zgradi u Dubrovniku na adresi Dr. Ante Starčevića 45 te joj se pozivom na odredbe članka 52. do 55. osporene Odluke određuje plaćanje 39,93 EUR mjesečno za držanje navedenih reklamnih predmeta.
3. Traži ocjenu zakonitosti članka 54. stavka 1. Odluke kojim je propisano plaćanje naknade za reklame i reklamne panoe koje se postavljaju na nekretninama u vlasništvu pravnih i fizičkih osoba, smatrajući da su joj navedenom odredbom povrijeđena prava i pravni interes. Dostavlja zemljišnoknjižni izvadak iz kojeg je razvidno da je zgrada na

adresi Dr. Ante Starčevića 45 u Dubrovniku u privatnom vlasništvu trgovačkog društva GRAWE NEKRETNINE d.o.o.

4. Podnositeljica smatra da jedinica lokalne samouprave odnosno Grad Dubrovnik nema uporišta u zakonu propisati naknadu za reklame i reklamne panoje koji se postavljaju na nekretninama u (privatnom) vlasništvu fizičkih i pravnih osoba. Mišljenja je da je takva odredba suprotna članku 68. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak, 123/17., 98/19. i 144/20.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S), člancima 3. i 29. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“, 127/17., 138/20., 151/22. i 114/23.; u daljnjem tekstu: ZoFJLP(R)S) te članku 8. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine“, 91/96, 68/1998, 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12. i 152/14.; u daljnjem tekstu: ZV). Poziva se na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-2688/2008 od 21. travnja 2009. te na presude ovoga Suda koje smatra relevantnima u konkretnom slučaju. Osporenu odredbu Odluke smatra nesuglasnom i s člankom 8. ZV-a prema kojemu, pored ostalog, koristi pripadaju onome kome pripada stvar ili pravo, osim ako na posebnom pravnom temelju ne pripadaju kome drugome. Naime, Grad Dubrovnik zanemaruje da se veliki broj reklamnih predmeta nalazi na zemljištu u privatnom vlasništvu i da je korist od njih korist vlasnika privatnih nekretnina, a nikako Grada Dubrovnika, slijedom čega Grad predmetnu naknadu može naplaćivati samo za reklamne predmete koji se nalaze na nekretninama u njegovom vlasništvu, odnosno na javnim površinama. Predlaže da ovaj Sud ukine članak 54. stavak 1. osporene Odluke. Traži naknadu troškova spora u iznosu od 1.562,50 eura i iznos od 265,45 eura na ime sudskih pristojbi.

5. Očitovanje o zahtjevu dostavio je gradonačelnik Grada Dubrovnika. U očitovanju se u bitnom ističe da je Zakonom o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 32/20. i 145/24.; u daljnjem tekstu: ZKG) propisano da u svrhu uređenja naselja, uspostave i održavanja komunalnog reda predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnom redu kojom se propisuje, među ostalim, određivanje uvjeta za postavljanje reklama, plakata i sl. Sadržaj komunalnog reda može se propisati jednom ili pak s više odluka. Osporena Odluka dio je komunalnog reda kojom se, u cilju uređenja naselja, određuje izgled pročelja zgrada te okućnica u vlasništvu pravnih ili fizičkih osoba u dijelu koji su vidljivi s površine javne namjene kao i uvjeti i način postavljanja reklama. Naglašava da je uređenje naselja i izgled grada, izgled njegovih ulica i fasada, rasporeda komunalne opreme i njihovo postavljanje u prostoru te postavljanje reklama u nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Dakle, uređenje naselja nije samo asfaltiranje prometnica i obrezivanje raslinja i stabala, uređenje naselja je i izgled grada, izgled njegovih fasada, komunalna oprema u prostoru pa i postavljanje reklama, poglavito ako su vidljive s površine javne namjene ili su postavljene na javnoj površini. Naknada za postavljanje reklame u prostoru vidljivom s površine javne namjene za gospodarske subjekte koji postavljaju reklamne predmete na površinu svojih okućnica nominalno su manje jer prostor na kojem su postavljene vlasnici (pravne ili fizičke osobe) održavaju o svom trošku. Ovakvim pristupom nije povrijeđen pravni interes podnositeljice zahtjeva. Budući da je 4. kolovoza 2018. stupio na snagu ZKG, sukladno članku 130. stavku 2. tog Zakona, jedinica lokalne samouprave bila je dužna u roku od godine dana od dana stupanja na snagu Zakona donijeti odluku kojom će se u svrhu uređenja naselja te uspostave i održavanja komunalnog reda u naselju odrediti uvjeti za postavljanje reklama. Savjetovanje sa

zainteresiranom javnošću provedeno je od 8. svibnja do 7. lipnja 2019. Po završetku savjetovanja svi su prijedlozi i komentari razmotreni i uzeti u obzir nakon čega je objavljeno Izvješće o prihvaćenim i neprihvaćenim prijedlozima. Predlaže odbijanje zahtjeva.

6. Zahtjev je osnovan.

7. Osporenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Dubrovnika 10. prosinca 2019. na temelju članka 104. ZKG-a i članka 32. Statuta Grada Dubrovnika („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 4/09., 6/10., 3/11., 14/12., 5/13., 6/13. – pročišćeni tekst, 9/15. i 5/18.).

8. Odlukom su utvrđene zone na području Grada Dubrovnika na kojima se mogu postavljati i isticati reklamni predmeti, vrste reklamnih predmeta, način postavljanja, kao i kriteriji za određivanje naknade za isticanje reklamnih poruka.

9. Člankom 54. Odluke, čiji se stavak 1. osporava u ovom postupku, propisano je:

Članak 54.

Visina naknade za reklame i reklamne panoe koje se postavljaju na nekretninama u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba iznosi 30% od iznosa naknade utvrđene u Tablici.

Ukoliko su reklame i reklamni panoi postavljeni u zračnom prostoru iznad javne površine ili nekretnine u vlasništvu Grada Dubrovnika plaća se puna naknada utvrđena sukladno Tablici.

10. Ocjenjujući zakonitost osporene odredbe Odluke, ovaj Sud polazi od činjenice da jedinica lokalne samouprave nema zakonskog uporišta za propisivanje naknade za reklame i reklamne panoe koji se postavljaju na površinama u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba niti takvo ovlaštenje proizlazi iz Statuta Grada Dubrovnika.

11. Člankom 68. ZoLP(R)S-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. članka 68. ZoLP(R)S-a, prihodi jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave su općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe, prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava, prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice, prihodi od naknada za koncesije, novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše u skladu sa zakonom, udio u zajedničkom porezu, sredstva pomoći Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu i drugi prihodi određeni zakonom.

12. Člankom 3. ZoFJLP(R)S-a propisano je da se jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave financiraju prihodima od poreza, od pomoći te iz vlastitih i namjenskih prihoda sukladno posebnim propisima.

13. Polazeći od navedenih zakonskih odredaba Sud zaključuje da osporena odredba članka 54. Odluke nije u skladu sa zakonom 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. Ovakvo pravno stajalište ovaj je Sud višekratno izrazio (primjerice, presude, poslovni broj: Usoz-

341/2013-7 od 26. studenoga 2014., Usoz-8/16-7 od 13. lipnja 2016., Usoz-118/20-9 od 25. travnja 2022.).

14. Budući da su jedinice lokalne samouprave u prikupljanju prihoda ograničene zakonom, to je propisivanje plaćanja naknade za reklamne predmete postavljene na površinama u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba, protivno ZoLP(R)S-u i ZoFJLP(R)S-u.

15. Slijedom iznesenog, ocijenivši da je osporeni opći akt nezakonit, valjalo je, na temelju članka 162. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.; u daljnjem tekstu: ZUS), odlučiti kao u točki I. izreke.

16. U odnosu na podnositeljičin zahtjev za naknadu troškova spora Sud polazi od činjenice da je podnositeljica uspjela u ovom sporu, pa joj je valjalo na temelju članka 147. stavka 1. ZUS-a dosuditi troškove spora.

17. Polazeći od stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske o troškovima objektivnog upravnog spora, izraženog u odluci, broj: U-III-837/2021 od 3. prosinca 2024., Sud smatra da podnositeljici pripada pravo na naknadu troškova spora za sastav zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta sukladno Tbr. 27. točki 3., Tbr. 52. stavka 3., Tbr. 54. i Tbr. 46. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika („Narodne novine“, 138/23.). Stoga je na temelju članka 147. stavka 1. u vezi s člankom 148. stavkom 4. ZUS-a odlučeno kao u točki II. izreke.

18. S obzirom na to da podnositeljica u konkretnom slučaju nema obvezu plaćanja sudskih pristojbi, to njezin zahtjev za naknadu troška plaćanja sudskih pristojbi nije osnovan, slijedom čega je odlučeno kao u točki III. izreke.

U Zagrebu 27. svibnja 2025.

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