



REPUBLIKA HRVATSKA

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU
TRŽIŠNOG NATJECANJA**

CROATIAN COMPETITION AGENCY

KLASA: 034-08/24-01/062
URBROJ: 580-12/26-24-013
Zagreb, 4. prosinca 2024.

Grad Split
dr. sc. Ivica Puljak, gradonačelnik

Obala kneza Branimira 17
21 000 Split

PREDMET: Davanje u zakup lokacija javnih površina Grada Splita za komercijalno oglašavanje
- mišljenje; dostavlja se

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje u tekstu: AZTN) temeljem članka 25. stavka 3. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja ("Narodne novine", br. 79/09., 80/13., 41/21. i 155/23.; dalje u tekstu: ZZTN) ovlaštena je između ostalog, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave donositi mišljenja kojima se promiče znanje o tržišnom natjecanju, odnosno podiže razina svijesti i informiranosti o ulozi politike i prava tržišnog natjecanja.

Temeljem navedene ovlasti iz ZZTN-a, AZTN je izvršio uvid u Odluku o uvjetima, načinu postavljanja i određivanju naknade za postavljanje reklamnih predmeta na području Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“, br. 66/23., 67/23. i 11/24.).

Slijedom navedenog, AZTN je na temelju odluke Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja u sastavu: mr.sc. Branimira Kovačević, dipl.oec., zamjenica predsjednice Vijeća, Denis Matić, dipl.iur., Sandra Mikinac, dipl.iur. i Hrvoje Šeremet, dipl.iur., članovi Vijeća s 47/2024. sjednice, održane 4. prosinca 2024., temeljem članka 25. stavka 3. i članka 30. točke 9. i članka 31. ZZTN-a donio sljedeće

MIŠLJENJE

Predlaže se u najkraćem mogućem roku donijeti Plan lokacija Grada Splita i provesti javni natječaj sukladno članku 41. Odluke o uvjetima, načinu postavljanja i određivanju naknade za postavljanje reklamnih predmeta na području Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“, br. 66/23., 67/23. i 11/24.).

Obrazloženje

AZTN je 21. lipnja 2024. zaprimio podnesak poduzetnika Adorea d.o.o. sa sjedištem u Splitu, Vinogradska 55, zastupan po g. Tinu Štroliga, direktoru (dalje u tekstu: Adorea) u svezi postupanja Grada Splita, sa sjedištem u Splitu, Obala kneza Branimira 17, zastupan po dr.sc. Ivici Puljku, gradonačelniku (dalje u tekstu: Grad Split) pri vanjskom oglašavanju na javnim i privatnim površinama.

U dostavljenom podnesku Adorea je navela kako nije u mogućnosti pristupiti lokacijama u vlasništvu Grada Splita radi pružanja usluga oglašavanja, budući da Grad Split ne raspisuje javne natječajе radi davanja u zakup javnih površina, već potpisuje jednogodišnje ugovore i produžuje postojeće stanje s postojećim poduzetnicima. Do danas, Grad Split nije raspisivao novi javni natječaj, iako isto proizlazi iz podzakonskih akata Grada Splita.

Adorea navodi kako joj je Grad Split navedenim postupanjem onemogućio poslovanje na način da je pogodovao postojećim poduzetnicima s kojima ima sklopljen sporazum radi pružanja navedene usluge još od 2003. godine.

AZTN je temeljem podataka kojim je raspolagao, u smislu ovlasti iz članka 25. stavka 3. ZZTN-a izvršio analizu zakonskih i podzakonskih akata Grada Splita koji uređuju predmetnu ovlast Grada Splita.

Temeljem članka 104. stavka 1. točke 2. i članka 105. stavka 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, br. 68/18., 110/18. i 32/20.), propisano je kako u svrhu uređenja naselja te uspostave i održavanja komunalnog reda u naselju predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnom redu kojem se propisuje način uređenja i korištenja površina javne namjene i zemljišta u vlasništvu jedinice lokalne samouprave za gospodarske i druge svrhe, uključujući i njihovo davanje na privremeno korištenje, građenje građevina koje se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta te održavanje reda na tim površinama. Naknade za davanje na privremeno korištenje površina javne namjene i zemljišta u vlasništvu jedinice lokalne samouprave prihod su proračuna jedinice lokalne samouprave.

Temeljem članka 3. Pravilnika o uvjetima za postavljanje i kriterijima za određivanje naknade za postavljanje reklamnih predmeta na području Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“ br. 37/11., 1/12., 32/12. i 47/16.; dalje u tekstu: Pravilnik), propisno je kako se lokacije na javnim površinama i na neizgrađenom zemljištu u vlasništvu Grada Splita za postavljanje velikih reklamnih panira i jumbo reklamnih panoa (billboarda) dodjeljuju temeljem javnog natječaja. Odluku o raspisivanju natječaja i tekst natječaja donosi gradonačelnik sukladno Planu reklamnih mjesta na javnim površinama.

Temeljem članka 17. stavka 1. Odluke o uvjetima i načinu postavljanja reklamnih predmeta na području grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“ br. 60/20.; dalje u tekstu: Odluka iz 2020.), lokacije za postavljanje reklamnih predmeta iz članka 20. točke 15., 16., 17. i 18. (reklamni pano od 3 m² do 6 m², veliki reklamni pano od 6 m² do 12 m², jumbo reklamni pano od 12 m² do 60 m² (samostojeći i na objektima), osvijetljene reklamne vitrine (City light – samostojeći i na objektima), na površinama javne namjene odnosno na zemljištima ili objektima u vlasništvu ili s pravom korištenja Grada Splita moraju se odrediti Planom o određivanju lokacija za postavljanje reklamnih predmeta na području grada Splita koji donosi Gradsko vijeće, a dodjeljuju se temeljem javnog natječaja (dalje u tekstu: javni natječaj).

Temeljem članka 33. stavka 1. Odluke o komunalnom redu Grada Splita („Službeni list Grada Splita“, br. 66/23.), propisano je kako će se uvjeti i način postavljanja reklamnih predmeta propisati odlukom kojom se utvrđuju kriteriji za postavljanja reklamnih predmeta koju donosi Gradsko vijeće.

Temeljem članka 41., članka 42. članka 44., članka 49. i članka 67. stavaka 1. i 2. Odluke o uvjetima, načinu postavljanja i određivanju naknade za postavljanje reklamnih predmeta na području Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“, br. 66/23., 67/23. i 11/24.; dalje u tekstu: Odluka iz 2023.) propisano je kako se lokacije za postavljanje reklamnih predmeta za komercijalno oglašavanje iz članka 7. stavka 1. točke 15., 16., 18. i 19. (reklamni pano od 3,0 m² do 5,99 m², reklamni pano od 6 m² do 11,99 m², veliki reklamni pano od 12 m² do 60 m²

(samostojeći i na objektima), reklamni uređaji ili konstrukcije (prisma vision, trivision, display i slično), na površinama javne namjene u vlasništvu Grada Splita određuju se Planom lokacija za postavljanje reklamnih predmeta za komercijalno oglašavanje na području Grada Splita izvan Zone A (dalje u tekstu: Plan lokacija) kojeg donosi Gradsko vijeće na prijedlog nadležnog tijela za površine javne namjene uz mišljenje nadležne komisije, a dodjeljuju se u zakup temeljem javnog natječaja izuzev lokacija koje su date na upravljanje trećim osobama. Javni natječaj za lokacije može se raspisati za svaku lokaciju pojedinačno ili za istu vrstu reklamnih predmeta grupno.

Uvidom u dostavljeno očitovanje i dokumentaciju zaključeno je kako je Pravilnik prestao važiti stupanjem na snagu Odluke iz 2020., a koja je pak prestala važiti stupanjem na snagu trenutno važeće Odluke iz 2023. koja uređuje predmetno područje.

Temeljem članka 67. stavka 2. Odluke iz 2023., propisano je kako se Plan lokacija mora donijeti u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu Odluke iz 2023., a koja je stupila na snagu 23. rujna 2023. Dana 12. veljače 2024. Grad Split donio je Odluku o izmjenama i dopunama Odluke iz 2023. (dalje u tekstu: Odluka iz 2024.) kojom je u članku 6. izmijenio članak 67. (stavak 3.) na način da je odredio kako će se Plan lokacija donijeti u roku od 12 mjeseci od stupanja na snagu Odluke iz 2024.

Na temelju očitovanja od 10. i 24. srpnja te 11. listopada 2024. koje je Grad Split dostavio AZTN-u, u bitnome se navodi kako je u tijeku prikupljanje podataka za potrebe izrade Plana lokacija. Donošenjem Plana lokacija raspisati će se natječaj sukladno odredbama Odluke iz 2023. Budući da u ovom trenutku nema Plana lokacija, natječaj nije moguće raspisati. Stoga nije moguće izdati nova odobrenja za postavljanje reklamnih predmeta za komercijalna oglašavanja na površinama javne namjene u vlasništvu Grada Splita.

Sukladno članku 67. stavku 1. Odluke iz 2023., Grad Split može s postojećim korisnicima kojima je prestalo važiti odobrenje, a koji su nastavili koristiti površine u vlasništvu Grada Splita po utvrđenju komunalnog redarstva sklopiti sporazum o plaćanju naknade do donošenja Plana lokacija, a sve u cilju zaštite proračuna Grada Splita i zaštite poslovanja oglašivača koji imaju na postojećim odobrenim lokacijama ugovorene obveze oglašavanja prema trećim osobama.

Grad Split dostavio je trenutni popis 5 korisnika/oglašivača koji imaju važeća odobrenja (16 rješenja) za korištenje javnih površina koja se odnose na komercijalno oglašavanje. U svezi dostavljenog popisa oglašivača, Grad Split navodi kako su rješenja izdana sukladno važećim propisima koji su prije bili na snazi, odnosno temeljem prije važećeg Pravilnika. Za navedene oglašivače nije bila obveza provedbe javnog natječaja s obzirom na vrstu reklamnih predmeta jer se radi o reklamnim predmetima za koje prema Pravilniku nije bio potreban Plan lokacija i isti su se mogli postavljati temeljem mišljenja nadležne komisije.

Grad Split naveo je kako se Plan lokacija nije donio jer se na javnim površinama nalazi velik broj reklamnih predmeta koji su se odobrili sukladno Pravilniku za koje nije bila obveza provođenja javnog natječaja. Posebno, za kategoriju iz članka 40. Pravilnika, zauzeo se je stav kako nema prostornih mogućnosti za postavljanje istih na javnim površinama jer se radi o jumbo reklamnim panoima od 12,0 m² do 60,0 m² čije postavljanje na javnim površinama obzirom na veličinu nije adekvatno odnosno prostorno planske mogućnosti su ograničene.

Stoga se natječaj, kako je naveo Grad Split, za ove dvije vrste reklamnih predmeta nije raspisao te stoga, Plan lokacija nije imao svoju svrhu jer bi se povećao broj reklamnih predmeta na javnim površinama što nije bio cilj. Grad Split navodi kako isto potvrđuje i trenutno važeća Odluka iz 2023. Naime, člankom 25. stavkom 2. propisana je zabrana postavljanja reklamnih panoa od 12,0 m² do 60,0 m² upravo iz spomenutih razloga ograničenih prostornih mogućnosti za postavljanje reklamnih predmeta na javne površine. Rok za donošenje Plana lokacija, prema Odluci iz 2024. je, 1. ožujka 2025. godine.

Poduzetnici koji pružaju usluge oglašavanja (reklamiranja) ne mogu koristiti javne površine bez odobrenja. Stoga, Grad Split provodi nadzor i provodi mjere u okviru svojih ovlasti kao i potrebna uklanjanja istih sve u skladu važećim odlukama i u tim postupcima je postupalo prema više oglašivača, a ne samo prema oglašivaču Adorea.

Slijedom svega navedenog, AZTN zaključuje kako Grad Split temeljem prije važećeg Pravilnika i prije važeće Odluke iz 2020. te sada važeće Odluke iz 2023. nije donio Plan lokacija i slijedom navedenog nije proveo javni natječaj. Rok za donošenje Plana lokacija i posljedično provođenja javnog natječaja Odlukom iz 2024., produžen ja za 1. ožujka 2025., a kako navodi i Grad Split.

Imajući u vidu ovlast Grada Splita kao jedinice lokalne samouprave da, na svom samoupravnom području samostalno donosi odluke od samoupravnog značaja, iste bi, kao i njihova provedba, trebale poštivati i načelo tržišnog natjecanja.

Naime, u slučaju kada jedinica lokalne samouprave donosi i provodi podzakonske akte iz svoje nadležnosti, a kojima posljedično uređuje pružanje usluge i/ili obavljanje određene djelatnosti, potrebno je uzeti u obzir kako se time, ujedno (posljedično) uređuje pristup i sudjelovanje poduzetnicima na određenom tržištu.

Dakle, jedinica lokalne samouprave, kao Grad Split u konkretnom slučaju, svojim odlukama u svezi uređenja javnih površina, davanja u zakup lokacija na javnim površinama u svrhu pružanja usluga reklamiranja u komercijalne svrhe, izravno utječe na pružanje predmetne usluge oglašavanja koja se pruža po ekonomskoj osnovi na tržištu.

Temeljem opisanog nepostupanja Grada Splita, odnosno nedonošenja Plana lokacija i javnog natječaja, predmetnu uslugu oglašavanja pružaju postojeći poduzetnici, njih pet, po modelu „zatečenog stanja“. Time, osim postojećih poduzetnika, pristup lokacijama za pružanje usluge, nisu mogli pristupiti ostali poduzetnici koji pružaju predmetnu uslugu, kao ni, u međuvremenu novoosnovani poduzetnici.

Naime, temeljno načelo zaštite tržišnog natjecanja je, omogućavanje pristupa tržištu i sudjelovanje na tržištu svim poduzetnicima pod jednakim uvjetima uz nediskriminirajuće, objektivne i transparentne uvjete, kojima se primarno osigurava kvaliteta, dostupnost, sigurnost i sl. usluge uz što povoljniju cijenu za korisnika usluge.

AZTN podržava davanje u zakup lokacija za pružanje predmetne usluge putem javnog natječaja budući da se istim u najvećem mjeri osigurava gore opisano načelo tržišnog natjecanja. Međutim, javni natječaj je potrebno pritom, zaista i provesti.

Dodatno, uvidom u članak 67. stavak 1. Odluke iz 2023. utvrđeno je kako se istim propisuje kako se Plan lokacija mora donijeti u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu Odluke 2023., a koji je, već istekao da, bi se Odlukom iz 2024., navedeni rok produžio za još 12 mjeseci računajući od stupanja na snagu Odluke iz 2024.

Slijedom svega navedenog, potrebno je u što kraćem roku, donijeti Plan lokacija i posljedično tome provesti javni natječaj kojim će se svim zainteresiranim poduzetnicima koji ispunjavaju uvjete za obavljanje predmetne djelatnosti, odnosno sukladno uvjetima iz javnog natječaja omogućiti pristup i sudjelovanje na javnom natječaju pod jednakim, objektivnim i nediskriminirajućim uvjetima.

Grad Split kao jedinica lokalne samouprave u obavljanju poslova iz svog samoupravnog djelokruga, radi čega je i osnovan, dužan je postupati s osobitom pažnjom kako bi pritom, osigurao poduzetnicima poštivanje načela tržišnog natjecanja kao jedno od temeljnih načela poduzetničke i tržišne slobode koja su temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske.

Stoga je AZTN, odlučio kako u izreci ovog mišljenja.

Predmetno mišljenje AZTN je donio isključivo s aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja.

Molimo Vas da o poduzetim radnjama u svezi ovog mišljenja, obavijestite AZTN.

S poštovanjem,

Zamjenica predsjednice Vijeća
za zaštitu tržišnog natjecanja

mr.sc. Branimira Kovačević, dipl. oec.

Na znanje:

1. Adorea d.o.o. (e-mail: adorea.split@gmail.com);
2. Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (e-mail: ministar@mpudt.hr);
3. Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (e-mail: ministar@mpgi.hr).