

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

Poslovni broj: Usoz-137/15-8

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 Lidije Vukičević, predsjednice vijeća, mr.sc.Inge Vezmar Barlek, Eveline Čolović Tomić, Senke Orlić-Zaninović i Sanje Otočan, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Blaženke Drdić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog pokrenutom po zahtjevu Društva P. H. d.o.o. Z., kojeg zastupa opunomoćenik D. M., odvjetnik iz Z., na sjednici održanoj dana 27. listopada 2017.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

P. H. d.o.o. iz Z. podnijela je ovom Sudu 24. kolovoza 2015., zahtjev za pokretanje ocjene zakonitosti članka 115. Odluke o komunalnom redu Skupštine Grada Zagreba (Službeni glasnik grada Zagreba, broj 3 od 10. veljače 2014., dalje u tekstu: Odluka) i određivanje privremene mjere.

O prijedlogu za izdavanje privremene mjere odlučeno je rješenjem Usoz-137/15-5 od 27. rujna 2016. godine.

Zahtjev je podnesen u zakonskom roku od 30 dana od primitka pojedinačnog akta u ovom slučaju rješenja komunalnog redara, KLASA: UP/I-363-04/15-07/15, URBROJ: 251-13-81/224-15-3 od 2. kolovoza 2015., kojim je tužitelju naloženo uklanjanje reklame postavljene na samostojeći metalni nosač pričvršćen na krovnu površinu objekta na lokaciji Z., ..., na kč.br. 2380 k.o. C., u roku 15 dana od primitka rješenja.

U svom zahtjevu podnositelj navodi razloge zbog kojih osporava zakonitost navedene odredbe članka 115. Odluke o komunalnom redu, a prvenstveno smatra da odredba Zakona o komunalnom gospodarstvu temeljem koje je donesena odluka (članak 16. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, broj 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13., 147/14., 36/15.,-dalje u tekstu: Zakon) utvrđuje u kojem slučaju i kada je predstavničko

tijelo jedinice lokalne samouprave je ovlašteno donositi odluke u cilju pobližeg uređenja odnosa u komunalnom gospodarstvu, te navodi koji su to slučajevi. Prema mišljenju podnositelja zahtjeva Skupština grada Zagreba je svojom odlukom prekoračila ovlaštenja iz ove odredbe, jer je člankom 115. očito zadržala u stečena prava, prava trećih kao vlasnika, ovdje isključivo podnositelja zahtjeva, te na zakonu utemeljeni obvezno pravni odnos stvarno pravnog i obvezno pravnog karaktera, temeljena na valjanim, ničim osporenim ugovorima i odlukama nadležnih tijela, ugovorenim ili donesenim prije stupanja na snagu Odluke koja se ovdje pobija. Predstavničko tijelo je prema toj odredbi zakona ovlašteno postupati i donositi odluke u cilju pobližeg uređenja odnosa u komunalnom gospodarstvu, s konkretnim ovlaštenjima za uklanjanje protupravno postavljenih predmeta na teritoriju djelovanja i ovlasti, ali se pobijanom odlukom zahtijeva uklanjanje neonskog znaka P. (P s pliticom i natpisom P.-koji je kao takav u smislu prava industrijskog vlasništva ujedno i zaštićeni znak), a postavljen je na terasi zgrade ..., za koju komunalni redar tvrdi da se nalazi na adresi ..., iako to nije točno, te upućuje na relevantnu dokumentaciju navodeći pri tome da to nije od utjecaja na ovaj zahtjev već na upravni postupak koji je u tijeku), a postavljen je u skladu s propisima važećim u vrijeme postavljanja. Donošenjem odluke o uklanjanju reklama kao legitimno postavljenih sadržaja, nadilaze se ovlaštenja koja su dana Skupštini grada kao takva citiranom odredbom Zakona o komunalnom gospodarstvu, a za odluku predstavničkog tijela lokalne samouprave o uklanjanju predmeta unutar područja grada ili konkretno trga, kakva je pobijana odluka, zakonska odredba pretpostavlja bitan element, protupravnost, koje u konkretnom slučaju nema. Nekonzistentnost i paušalnost odredbe nalazi i u tome što je stavljena na kraj odluke o komunalnom redu, bez činjeničnih i pravnih dodira s ostalim odredbama, koje primjerice pro futuro zabranjuju bilo kakvo postavljanje reklama i reklamnih panoa od dana donošenja Odluke o komunalnom redu, što dovodi do apsurdna u njoj primjeni, te na način da se rješenjem komunalnog redara evidentno zadire u ona prava koja su isključivo u domeni zakona, a ne općih akata, kojima se ograničavaju vlasnička prava, a koja se isključivo mogu zakonom ograničiti, te ujedno zadire bez ovlaštenja i osnova u obvezno pravne odnose trećih uspostavljenih i prije donošenja ovdje osporavane Odluke o komunalnom redu.

P. je neonski znak kao svoje vlasništvo postavila na zgradi ..., okrenut prema ... još davne 1952. godine, a temeljem dozvole Narodnog odbora grada Z., Odjela za građevinarstvo i komunalne poslove, Odsjeka za uređenje grada br. 7611-VII-2-1952 od 26. kolovoza 1952. godine, koja dozvola evidentno ima i elemente građevinskih uvjeta odnosno građevinske dozvole donesene u odgovarajućem upravnom postupku iz tog vremena i koji su joj tada od nadležnih vlasti postavljeni. Dozvola je izdana na neograničeno vrijeme, s time da će se povući samo u slučaju ako molitelj lošim održavanjem ili iz drugih razloga ne bude reklamni znak držao osvjetljen dulje od 20 dana. Time je stečen valjani pravni temelj održavanja reklame na dosadašnjem mjestu i prije donošenja ove osporavane odredbe Odluke, pa se pretpostavlja da se to pravo može mijenjati isto tako isključivo i samo na zakonom utemeljeni način, a ne odlukom lokalne samouprave, ako za to nisu ispunjeni zakonski uvjeti. Drugačije tumačenje činilo bi pravnu nesigurnost i anarhiju. Navodi i to da je ovoj odluci prethodila Odluka o izmjeni i dopuni Odluke o komunalnom redu od 2. rujna 2013., kojom je također bilo naloženo uklanjanje reklama na ... do 1. ožujka 2014. To upućuje na pravnu nekonzistentnost, pravnu nesigurnost i opstruiranje vladavine prava, jer se odluka zamjenjuje sličnom u roku 6 mjeseci s nalogom subjektima za postupanje do istog datuma, 1. ožujka 2014. čime praktički ostavlja rok od 10 dana za postupanje, jer je sada pobijana odluka stupila na snagu 18. veljače 2014. Smatra nepotrebnim ukazivati što to znači za subjekte, njihove obveze, prava, te

štetne posljedice, pa postavlja pitanje što bi se dogodilo u pravnom prometu i kakav bi učinak imalo na prava trećih kada bi ti treći na valjan zakonom osnovan način primjerice izgradili ili kupili kuću izgrađenu u skladu s lokacijskom i građevnom dozvolom, stekli određena prava, a potom odlukom tijela lokalne samouprave kao općim aktom bi im ta lokalna jedinica pravo bez ikakvog valjanog osnova oduzela. Pri tome smatra potrebnim spomenuti pravila Europske unije kojih smo se dužni pridržavati te primjerice iz članka 1. Protokola br. 1., koji neprikosnoveno štiti vlasnička prava te Konvencije o temeljnim ljudskim pravima.

Postupanje Skupštine Grada Zagreba je prema mišljenju predlagatelja neprincipijelno i selektivno, jer ne primjenjuju iste kriterije na sve subjektivne subjekte, vlasnike postavljenih reklama na području Grada Z. dovodeći ih tako u neravnopravan položaj, pa se poziva na osnovna prava utemeljena Ustavom Republike Hrvatske, Zakonom o sudovima i drugim relevantnim propisima kojima se jamči građanima pravo na odgovarajuće sudske postupke te zaštitu njihovih prava.

U slučaju podnositelja, u tijeku je upravni postupak u nadležnosti komunalnog redara, koju nadležnost drži upitnom, jer nema sukladno Zakonu o građenju i prostornom uređenju, Zakonu o građevinskoj inspekciji itd. ovlasti ukloniti u prostoru nešto što nije postavljeno protupravno. Činjenica je da se pitanje ovlasti i pravnog djelovanja može osporavati u odgovarajućem upravnom postupku i sporu, međutim, upravo iz razloga što se osporavanom odredbom članka 115. Odluke o komunalnom redu anuliraju građanima i subjektima određena prava vlasništva, prava koja se isključivo mogu mijenjati, ograničavati i osnivati na relevantnim propisima, jamčena Ustavom i zakonom, smatramo da je ovakvom odredbom subjektima onemogućena zaštiti njihovih prava i sloboda vlasničkog i obvezno pravnog disponiranja, u za to zakonom određenim postupcima. Pravo stranaka na odgovarajući upravni ili sudski postupak, u zaštiti njihovih prava ovdje je isključeno već samom činjenicom da Opći akt gradske skupštine prema svojem pravnom habitusu apriori isključuje takvo pravo strankama u odnosu na pojedinačni akt koji svoj osnov isključivo nalazi u takvom općem aktu, a prema kojem su već u startu isključena prava stranaka u upravnom postupku, primjerena uvjetima i načinu na koja su i stečena prilikom njihova izdavanja. Ukidanje ili davanje prava koja su stranke stekle u upravnom ili sudskom postupku mogu se mijenjati isključivo na način koji dozvoljava zakon, a ne opći i jednostrani akt. Sve drugo smatra pravnom anarhijom i voluntarizmom. Vlasnik reklame je subjekt koji je u određenom upravnom postupku ostvario prava, pa se ovdje radi i o postupanju protivnom odredbama članka 5. (načelo zakonitosti) i 6. (načelo razmjernosti u zaštiti prava i stranaka i javnog interesa) Zakona o općem upravnom postupku.

Podnositelj zahtjeva kao razlog nezakonitosti predmetne odredbe članka 115. navodi i neovlašteno zadiranje u obvezno pravni odnos valjano i na zakonu zaključenog ugovora dviju ugovornih strana, ugovor o zakupu između P. i suvlasnika zgrade u Z., ... od 17. prosinca 2001. Suvlasnici zgrade su ovlašteni disponirati svojim vlasništvom na način koji je u skladu sa zakonom i to Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima te Zakonom o obveznim odnosima. Ovlašteni su kao vlasnici davati u zakup svoju terasu na kojoj se nalazi P. znak. Ugovor može biti osporen ili mijenjan samo na način i pod uvjetima kako to predviđa Zakon o obveznim odnosima ili Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnih prostora, što znači isključivo na zakonom propisani način, ali nikako ne intervencijom ili odlukom tijela lokalne samouprave, kao što je to učinjeno u ovom slučaju. Navodi odredbu članka 2. Zakona o obveznim odnosima pod nazivom „sloboda uređivanja obveznih odnosa“, koji određuje da sudionici u prometu slobodno uređuju obvezne odnose, a ne mogu ih uređivati suprotno Ustavu Republike Hrvatske, prisilnim propisima i moralu društva. Uz

to, navodi da Pravilnik o postavljanju antena, uređaja, natpisa, zaštitnih naprava na izlazu, jarbola, reklama i reklamnih panoa na području Grada Zagreba (Službeni glasnik grada Zagreba, broj 11/07.), pretpostavlja kao uvjet ishoda dozvole za postavljanje reklama i reklamnih uređaja – suglasnost suvlasnika zgrade. Suvlasnici su neosnovano isključeni iz bilo kakvog raspolaganja svojim vlasništvom, a što proizlazi iz njihovog očitovanja upućenog donositelju pojedinačnog akta podneskom od 13. kolovoza 2015.

Podnositelj zahtjeva upućuje i na dokument koji je Gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet uputio Odvjetničkom uredu Š. M. u predmetu postavljanja reklame K. dana 12. srpnja 2013., gdje u zadnjem stavku stoji: „Budući vlasnici ne dozvoljavaju postavljanje navedene reklame sukladno Zakonu o vlasništvu, oni odlučuju o uklanjanju“. Iz ovog navoda jasno je što u odnosu na vlasnička prava, te obvezno pravni odnos kojim se raspolaže u konkretnom slučaju ova pobijana odredba Odluke o komunalnom redu znači, a to je da samo vlasnici nekretnina mogu raspolagati svojim vlasništvom na način i u skladu sa zakonom i ugovorom preuzetom obvezom.

Osporavanu odredbu Odluke podnositelj zahtjeva smatra protivnom pravima utvrđenim Ustavom Republike Hrvatske i to pravu vlasništva, jednakosti pred zakonom i slobodnog poduzetništva. Odredbom Ustava Republike Hrvatske iz članka 48. stavak 1. jamči se pravo vlasništva u svim zakonskim aspektima koji pretpostavljaju institut vlasništva što znači i raspolaganje i korištenje na način koji nije u suprotnosti sa zakonom, što znači ne i općim aktom samoupravne zajednice kako je to predviđeno odredbom članka 115. Odluke o komunalnom redu. Sloboda raspolaganja vlasništvom i prava iz članka 16. Ustava Republike Hrvatske mogu se ograničiti samo zakonom i to isključivo da bi se zaštitila sloboda i prava drugih, pravni poredak, javni moral i zdravlje, što u konkretnom slučaju nije. Poziva se i na odredbu članka 30. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima te odredbu članka 50. Ustava Republike Hrvatske kojom je utvrđeno da je zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo uz naknadu tržišne vrijednosti. Ograničenje vlasništva u ovom slučaju učinjeno je odlukom tijela lokalne samouprave, a ne zakonom. Evidentno je da osporavana odredba Odluke ograničava vlasništvo, te oduzima stečena prava, bez odgovarajuće naknade za takvo oduzeto odnosno ograničeno pravo. Uvidom u pojedinačnu odluku komunalnog redara, ne samo da se na takav način ograničava vlasništvo već se za troškove i posljedice nepostupanja prema toj odluci obvezuje vlasnik. Osim troška demontaže i transporta, ovdje se radi i o izgubljenoj dobiti, naknadi zakupnine vlasnicima, uložnim troškovima obnove fasade, krovništa i dr. što je bio preduvjet davanja suglasnosti i dozvola odnosno ugovora vlasnika i zakupoprimca. Ujedno je povrijeđeno i pravo stranaka i osoba na jednakost pred zakonom, a što je također jedna od temeljnih vrednota Ustava. Pobijanom odlukom ograničavaju se samo prava subjekata čije se reklame nalaze na ... i ..., dok se prava ostalih ovlaštenika, vlasnika reklama u Gradu Z. ostvarena pod istim uvjetima ne diraju niti ograničavaju, čime se u tom smislu stvara nedozvoljena diskriminacija i ograničenja prava pojedinih poduzetnika u ravnopravnom nastupanju na tržištu u kojoj funkciji je između ostalog isticanje i postavljanje reklama.

U odnosu na odredbu članka 49. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske kojom se utvrđuje da država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu, navodi podnositelj zahtjeva odredbu članka 27. Odluke u kojoj stoji da je zabranjeno postavljanje reklama i reklamnih panoa na krovnu površinu, pročelja zgrada i građevinske skele na ... i ..., osim ploče s tvrtkom, nazivom i natpisom u zoni prizemlja. Navedena je i odredba članka 30. iste Odluke koja propisuje da način i

uvjete za postavljanje zaštitnih naprava, plakata, ploča s tvrtkom, nazivom i natpisom, jarbola, reklame, reklamnih panoa pravilnikom propisuje gradonačelnik na prijedlog gradskog upravnog tijela nadležnog za komunalne poslove. Koliko je podnositelju zahtjeva poznato, još uvijek je na snazi Pravilnik o postavljanju zaštitnih naprava, tvrtke, natpisa, jarbola, reklama i reklamnih panoa na području Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, 4/11. i 7/12.), a kako stoji u članku 114. stavak 1. alineja 2. Odluke o komunalnom redu. U ovom Pravilniku kojeg je donio gradonačelnik Grada Zagreba 24. ožujka 2011. godine u članku 43. stavak 1. alineja 4. stoji odredba:

Na ... mogu se postavljati natpisi, reklamni natpisi, reklamni panoi, reklamne konstrukcije i uređaji na građevinama: - u zoni krova, osvjetljeni reklamni natpisi, reklamne konstrukcije od pojedinačnih slova i ugrađenom rasvjetom na transparentnoj rešetkastoj pod konstrukciji koja mora biti dizajnirana prema obliku i dimenzijama slova drugih oznaka, te iznimno reklamni panoi i uređaji, ako se uklapaju u prostorno i arhitektonsko rješenje.

Proizlazi da se Pravilnikom dozvoljava postavljanje reklama u zoni krova zgrada na tom istom trgu, čime se dovodi u pitanje ne samo pravna snaga i prioritet pojedinog akta u primjeni, već dodatno stvara pravna konfuzija, jer je izvršenje tog općeg akta, ovdje Odluke o komunalnom redu u ovisnosti o aktu kojeg propisuje gradonačelnik.

Podnositelj zahtjeva ukazuje na neke činjenice koje na indirektni način pokazuju da je intencija za donošenje ovakve odluke odnosno pobijane odredbe članka 115. bila uklanjanje postavljenih jumbo plakata i zaštitnih građevinskih folija na fasadama oslikanim reklamama čija je legitimnost u uvjetima postavljanja pa i održanja dovedena u pitanje, a posebno u odnosu na prava trećih (zaklanjanje vidika i sl.). Sporna odredba je evidentno uzgred pridodana završnim odredbama Odluke o komunalnom redu, što se posebno vidi iz njene paušalnosti i nepovezanosti s pravnom logikom odredaba postupka u ostalim člancima Odluke o komunalnom redu (koja se isključivo može primijeniti pro futuro od dana donošenja, a samim time bi se tek onda mogla utvrditi protupravnost nečijeg postupanja protivno toj Odluci, ali nikako u odnosu na one koji su ranije na zakonu i Ustavu stekli određena prava, kojima se takvom odlukom ista ne bi mogla ukinuti ili ograničiti). Iz tog razloga upućuje na dopis Predsjednika Skupštine Grada Zagreba, KLASA: 053-01713-001/2169, URBROJ: 251-01-01-13-2 od 9. prosinca 2013. godine upućen pročelniku Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet kojim dopisom predsjednik Skupštine ukazuje na preispitivanje primijene citirane Odluke u odnosu na poznate tvrtke nositelje hrvatskog gospodarstva i simbola hrvatske industrije i farmaceutike te kulturne baštine čije reklame postavljene u vrijeme industrijskog razvitka države i grada čine prepoznatljivu zonu, identitet i smisao grada i samog trga.

Iz iznijetih razloga podnositelj zahtjeva osporava zakonitost pa i ustavnost odredbi članka 115. Odluke o komunalnom redu objavljenom na Službenom glasniku Grada Zagreba, broj 3 od 10. veljače 2014. godine te predlaže ovom Sudu da ukine članak 115. Odluke o komunalnom redu, a presudu objavi u Narodnim novinama.

Sud je pozvao Gradsku skupštinu Grada Zagreba odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima da Sudu dostavi očitovanje.

U odgovoru od 17. listopada 2016. godine Gradska skupština Grada Zagreba, Odbor za statut, poslovnik i propise očitovao se na navode podnositelja zahtjeva tako da se pozvao na odredbe Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. i 5/14.,-dalje u tekstu Ustav) koji člankom 5. stavkom 1. propisuje da

u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i zakonom. Uz ovu odredbu navodi i odredbe članka 135. stavak 1. i 3. Ustava koji uređuje da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga, kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu. Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom.

Nastavno u očitovanju navode odredbe članka 19. i 19.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. i 137/15., dalje u tekstu: Zakon o lokalnoj samoupravi) te navodi da posebni zakoni propisuju osnovne smjernice unutar kojih jedinice lokalne samouprave moraju organizirati obavljanje zakonom povjerenih poslova. Jedna od smjernica je obveza donošenja odluke o komunalnom redu kojom se autonomno uređuje pitanje komunalnog gospodarstva, a Grad Z. je Odlukom na cjelovit način uredio pitanja komunalnog reda, koja se odnose na uređenje naselja.

Posebno naglašava da je Odluka donesena temeljem članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu i u skladu sa Statutom Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 19/99., 19/01., 20/01.-pročišćeni tekst, 10/04., 18/05., 2/06., 18/06., 7/09., 16/09., 25/09., 10/10., 4/13., 24/13. i 2/15.) i Poslovníkom Gradske skupštine Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 17/09., 6/13. i 7/14.), a Gradska skupština Grada Zagreba ovlaštena je donijeti odluku kojom će urediti ona pitanja na koja ju je ovlastio zakonodavac. Odluka je donesena na valjanom pravnom temelju u postupku koji je propisan Statutom Grada Zagreba i Poslovníkom Gradske skupštine Grada Zagreba i prema svim propisima koji se odnose na pisanje propisa odnosno pravnu normu, te uspoređivanje odluke suda s općim propisom u potpunosti bespredmetno, a svi navodi podnositelja zahtjeva ukazuju na nerazumijevanje hijerarhije pravnih propisa, te činjenice na koji način funkcionira lokalna samouprava općenito i na koji način je ona ovlaštena provoditi zakonom joj utvrđene poslove odnosno zadaće kako bi svojim stanovnicima osigurala ostvarenje svih potreba koje je zakonodavac propisao da je obveza jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Obzirom na karakteristike komunalnog upravnog područja u odnosu na pitanje uređenja naselja, odluka se nužno mora odnositi na javne površine i na privatno vlasništvo u pogledu postavljanja predmeta koji bitno utječu na izgled naselja i uređenje javnih površina. S navedenim se ne ograničava pravo vlasništva drugih nego se u suglasnosti s prethodno navedenim zakonima kojima je dana ovlast jedinicama lokalne samouprave da radi održavanja komunalnog reda provedu mjere radi uređenja naselja, a koje se odnose na vanjski izgled zgrade, zelene površine, izloge, postavljanje privremenih građevina, otvorene terase, ali isto tako i na postavljanje reklama i reklamnih panoa na krovne površine, pročelja zgrada i građevinskih skela. Uređenjem ovih pitanja propisuje se red samo u odnosu na vanjski izgled privatnog vlasništva, u kojem dijelu to Grad Z. ima autonomno pravo propisati, ali i obvezu ograničiti postavljanje reklama, reklamnih panoa i građevinskih skela na krovovima i pročeljima zgrada posebno u centru Grada, jer je njihovo postavljanje od značajnog utjecaja na izgled i vizuru Grada Z., posebno njegovog užeg centra. Odlukom o komunalnom redu koja je stupila na snagu u veljači 2014. godine propisana je zabrana postavljanja reklama i reklamnih panoa na krovne površine, pročelja zgrada i građevinske skele na ... i ..., osim ploča s tvrtkom, nazivom i natpisom u zoni prizemlja. Činjenica da su se na ... i ..., prije mogle postavljati reklame, reklamni panoi i građevinske skele ne znači da je isto pravo stečeno

zauvijek i da se ono u sadržaju i obimu ne može nikada mijenjati. Grad Z. je kao veliki grad, urbano, povijesno, prirodno, gospodarski društvena cjelina podložna promjenama koje utječu na uređenje naselja zbog čega je neupitna ovlast jedinice lokalne samouprave da autonomno uređuje komunalni red prema promjenama koje su od utjecaja na potrebe Grada. Pri tom se poziva na presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 31. ožujka 2015. godine, broj: Usoz-37/14-5 kojom je odbijen zahtjev za ukidanje članka 115. Odluke o komunalnom redu. U prilog tvrdnji da se pravni odnosi mijenjaju ukazuju, prema mišljenju donositelja akta, brojni zakoni kojima se mijenjaju određeni kriteriji za utvrđivanje određenih prava (promjena imovinskog cenzusa, uvođenje dopunskog zdravstvenog osiguranja i slično). Upravo zbog javnog interesa postoji i objektivna potreba da se određeni odnosi urede na bitno drugačiji način i ta činjenica ne znači ugrožavanje vladavine prava i uvođenje pravne nesigurnosti, kako to u bitnome navodi podnositelj, jer se izmijenjeni pravni odnosi utvrđuju poštujući sve naprijed navedene zakone, procedure i pravila. Zaključno mišljenja je da Grad Z. ima pravo autonomno urediti pitanje postavljanja reklama, reklamnih panoa i građevinskih skela na svom cjelokupnom administrativnom području, a osobito u najužem centru Grada Z. na način kako je to člankom 115. Odluke o komunalnom redu i propisano. Tome u prilog govori mišljenje i stajalište Visokog upravnog suda Republike Hrvatske izneseno upravo u navedenoj presudi od 31. ožujka 2015. godine.

Slijedom toga predlaže da se zahtjev za pokretanje postupka ocjene zakonitosti članka 115. Odluke odbije kao neosnovan.

Zahtjev nije osnovan.

Odluka o komunalnom redu donesena je na temelju članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu na sjednici Gradske skupštine Grada Zagreba 6. veljače 2014. Objavljena je u Službenom glasniku Grada Zagreba, broj 3/2014. od 10. veljače 2014., a stupila je na snagu osmog dana od dana objave u Službenom glasniku Grada Zagreba.

Članak 27. Odluke glasi:

Zabranjeno je postavljanje reklama i reklamnih panoa na krovne površine, pročelja zgrada i građevinske skele na Trgu bana Josipa Jelačića i Trgu Petra Preradovića, osim ploča s tvrtkom, nazivom i natpisom u zoni prizemlja.

Osporeni članak 115. Odluke glasi:

Vlasnici već postavljenih reklama i reklamnih panoa na krovnim površinama, pročeljima zgrada i fasadnim skelama na Trgu bana Josipa Jelačića i Trgu Petra Preradovića dužni su ih ukloniti do 1. ožujka 2014. godine.

Mjerodavne odredbe za ocjenu zakonitosti osporene odredbe Odluke su članak 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odredbe članka 19. i 19a Zakona lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Članak 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu glasi:

U cilju pobližeg uređenja odnosa u komunalnom gospodarstvu, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave obvezno je donijeti odluku o komunalnom redu i mjere za njegovo provođenje.

Odlukom o komunalnom redu iz stavka 1. ovog članka propisuju se naročito odredbe o:

1. uređenju naselja,
2. održavanju čistoće i čuvanju javnih površina,
3. korištenju javnih površina,
4. skupljanju, odvozu i postupanju sa skupljenim komunalnim otpadom,
5. uklanjanju snijega i leda,

6. uklanjanju protupravno postavljenih predmeta,
7. mjera za provođenje komunalnog reda i
8. kaznene odredbe

Članak 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi:

Općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na

- uređenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- brigu o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu civilnu zaštitu,
- promet na svom području,
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonitima

Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovog članka odredit će se poslovi čije su obavljanje općine i gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati.

Članak 19a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi:

Veliki gradovi su jedinice lokalne samouprave koji su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika.

Gradovi iz stavka 1. ovog članka kao i gradovi sjedišta županija u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruje potreba građana i to osobito poslove koji se odnose na:

- uređenje naselja i stanovanja,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- brigu o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i sport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet na svom području,
- održavanje javnih cesta,
- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja, te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovog članka odredit će se i poslovi obavljanja koji su veliku gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati.

Iz navedenih zakonskih odredbi proizlazi da je predstavničko tijelo Grada Zagreba, Gradska skupština Grada Zagreba, temeljem ovlaštenja iz članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu donijela Odluku o komunalnom redu, dalje u tekstu: Odluka. Odlukom je sukladno navedenoj odredbi Zakona, između ostalog, određeno da propisuje naročito odredbe o uređenju naselja, te mjere za provođenje komunalnog reda. Osporenom Odlukom Grad Z. je uredio pitanje komunalnog reda koje se odnosi i na uređenje naselja sukladno navedenoj odredbi članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu, a isto tako i sukladno članku 19. i 19a Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi. Navedenim odredbama Zakona je propisano ovlaštenje za uređenje naselja te određivanje mjera za provođenje komunalnog reda radi čega se navedena Odluka ne može se odnositi samo na javne površine, već i na površine na kojima postoji pravo vlasništva vezano za postavljanje predmeta koji bitno utječu na izgled naselja.

Odredbama o uređenju naselja ne ograničava se pravo vlasništva, nego se u suglasnosti sa citiranim odredbama zakona kojima je dana ovlast jedinicama lokalne samouprave radi održavanja komunalnoga reda provode mjere koje se odnose i na vanjski izgled zgrada, pa tako i na postavljanje reklama i reklamnih panoa na krovne površine, pročelja zgrada i građevinske skele, koje su u privatnom vlasništvu.

Prema mišljenju ovoga Suda jedinica lokalne samouprave sukladno citiranim propisima imaju pravo propisivanja i obvezu ograničavanja postavljanja reklama, reklamnih panoa i građevinskih skela na krovovima i pročeljima zgrada poglavito u centru jedinice lokalne samouprave, u konkretnom slučaju u centru grada Z., jer su tako postavljene reklame, reklamni panoi i građevinske skele od značajnog utjecaja na vanjski izgled grada, što je jedinica lokalne samouprave dužna propisati odlukom o komunalnom redu. Navedeno proizlazi iz odredbe članka 16. stavka 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu, koji izričito navodi da se odlukom o komunalnom redu naročito propisuju odredbe o uređenju naselja, te mjere za provođenje komunalnog reda.

Ovakvo shvaćanje već je izraženo u odluci ovog Suda, Poslovni broj: Usoz-37/14 od 31. ožujka 2015.

Iz dozvole kojom je odobreno postavljanje predmetne svjetleće reklame proizlazi da je tu dozvolu donio Odsjek za uređenje grada, Odjel za građevinarstvo i komunalne poslove Narodnog odbora Grada Z., broj: 7611-VII-2-1952 26. kolovoza 1952. godine na zahtjev tada Tvornice lijekova P. Z., a dozvola je izdana primjenom Općeg zakona o narodnim odborima i Odluke o javnom miru, redu i čistoći, na neograničeno vrijeme.

Prema ocjeni ovog Suda ne radi se o takvim pravima koja se nikada ne mogu mijenjati, jer upravo odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu i Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi daju donositelju Odluke ovlast za uređenje naselja.

Što se tiče prigovora podnositelja zahtjeva da se ovakvim postupanjem ograničava pravo vlasništva suvlasnicima zgrada na kojima su bile postavljene reklame valja istaći da niti prije donošenja sporne odluke o komunalnom redu vlasnici nisu mogli odlučivati o postavljanju reklama i reklamnih panoa na zgradama koje su u njihovom vlasništvu, već je i ranije za postavljanje reklame i reklamnih panoa bilo potrebno pribaviti odluku nadležnog tijela.

Odredba čl.115 Odluke ocijenjena je i izraženo shvaćanje ovog Suda u već navedenom predmetu poslovni broj Usoz-37-2014, kao i u predmetu Usoz-51/14, na što upućuje i donositelj

Odluke u svom očitovanju. U presudi je iznesena ocjena da ova odredba Odluke nije nezakonita.

Slijedom iznesenog odlučeno je kao u izreci ove presude odgovarajućom primjenom odredbe članka 57.stavak 1. Zakona o upravnim sporovima ((Narodne novine, broj 20/10., 143/12. , 152/14.,94/16. i 29/17.)

U Zagrebu 27. listopada 2017.

vijeća

Predsjednica
Lidija Vukičević, v.r.