

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

Poslovni broj: Usoz-51/14-6

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 Arme Vagner Popović, predsjednice vijeća, Ane Berlangi Fellner, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, Mire Kovačić i Marine Kosović Marković, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po povodu zahtjevu N. d.o.o., Z., zastupan po odvjetnicima iz Odvjetničkog društva A. & partneri d.o.o. Z., na sjednici dana 12. lipnja 2015.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelj je dana 14. svibnja 2014. podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti članaka 27. i 115. Odluke o komunalnom redu („Službeni glasnik grada Zagreba“, broj 3/14).

Zahtjev za ocjenu zakonitosti navedenih odredaba općeg akta podnesen je u zakonskom roku od 30 dana od primitka pojedinačnog akta Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet, klasa: UP/I-363-02/09-01/1684, urbroj: 251-13-31/100-14-6 od 19. ožujka 2014., koji pojedinačni akt je podnositelj zahtjeva primio dana 16. travnja 2014.

Podnositelj zahtjeva navodi da mu je odlukom od 20. rujna 2009. odobreno postavljanje zamjenskih reklamnih natpisa (tri panoa i logo R. b.) na postojećoj reklamnoj konstrukciji na objektu G. 2 – sjeverna strana prema T. b. J. J., te su temeljem toga rješenja Grad Z. i podnositelj zahtjeva sklopili ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklamnog panoa 15. listopada 2009., a podnositelj i R. b. d.d. sklopili su ugovor o zakupu reklamnog prostora. Uklanjanje postavljenih reklamnih panoa s natpisom R. b. i logom banke podnositelju je naloženo pojedinačnim aktom od 19. ožujka 2014. Ističe da je odredbom članka 16. stavak 2. točka 6. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisano da se Odlukom o komunalnom redu propisuje između ostalog i uklanjanje protupravno postavljenih predmeta, međutim, odredbom članka 115. Odluke o komunalnom redu propisano je uklanjanje svih već postavljenih panoa na krovnim površinama, pročeljima zgrada i fasadnim skelama na T. b. J. J. i T. P. P. do 1. ožujka 2014. neovisno o činjenici da li su navedeni reklamni panoi postavljeni u skladu s odredbama relevantnih zakona u vrijeme njihovog postavljanja. Stoga smatra da Skupština grada Z. nema ovlasti odrediti uklanjanje svih već samo onih koje su protupravno postavljene, a da su protupravnim smatra ono što je postavljeno protivno

odredbama koje su bile na snazi u vrijeme postavljanja. Nadalje, prilikom propisivanja odredbi o uređenju naselja u smislu odredbe članka 16. stavak 2. točke 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu, tijelo jedinice lokalne samouprave iste mora propisati u cilju pobližeg uređenja odnosa u komunalnom gospodarstvu, što znači da se odredbe o uređenju naselja moraju odnositi na djelatnosti komunalnog gospodarstva definiranog u članku 3. stavak 1. istog Zakona. Podnositelj smatra da se ograničavanje postavljanja reklamnih panoa na nekretninama u privatnom vlasništvu ne može smatrati komunalnom djelatnošću, pa je stoga odredba članka 27. Odluke o komunalnom redu nezakonita s ove osnove. Navedena odredba Odluke o komunalnom gospodarstvu u suprotnosti je s odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (članak 1. stavak 3., članak 30. stavak 1. i članak 32. stavak 2.), iz kojih je evidentno da se nečije pravo vlasništva može ograničiti samo zakonom, a ne upravnim aktom. Naime, zabrana postavljanja reklamnih panoa na nekretninama u privatnom vlasništvu jest ograničavanje prava vlasništva, pa se takvo ograničavanje ne može propisati upravnim aktom. Na temelju zakonske odredbe vlasništvo se može ograničiti samo iznimno, a u pravilu svako ograničenje prava vlasništva nužno povlači sa sobom i naknadu za takvo ograničenje. Ističe da su odredbe članka 27. i 115. Odluke o komunalnom redu nezakonite ali i neustavne jer su suprotne načelu jednakosti pred zakonom i načelu neograničavanja poduzetničkih sloboda koje su propisane i Ustavom Republike Hrvatske, a detaljno uređene čitavim nizom zakona te suprotne s odredbom članka 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Naime, odlukom da se zabrani oglašavanje na T. b. J. J. dovodi se u pitanje jednakost pred zakonom onih poduzetnika koji imaju reklamne panoje koji nisu smješteni na samom T. b. J. J. odnosno T. P. P., ali su vidljivi sa istoga. Smatra da se ograničavanje poduzetničkih sloboda i prava vlasništva može podvoditi samo iznimno i svakako ne upravnim aktom, već isključivo zakonom.

Podnositelj predlaže da ovaj Sud usvoji zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta te ukine kao nezakonite odredbe članka 27. i 115. Odluke o komunalnom redu.

Donositelj akta se nije očitovao na navode zahtjeva iako je pozvan dopisom od 18. studenog 2014.

Zahtjev nije osnovan.

Osporena Odluka o komunalnom redu donesena je na temelju članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03.-proč.tekst, 82/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13. i 153/13.) na sjednici Gradske skupštine Grada Z. 6. veljače 2014., te objavljena u Službenom glasniku Grada Zagreba, broj 3/2014 od 10. veljače 2014. Stupila je na snagu osmog dana od dana objave u Službenom glasniku Grada Z..

Članak 27. osporene 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.*

Članak 115. osporene 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.*

Citirani članci 27. i 115. Odluke o komunalnom redu već su bili predmetom ocjene zakonitosti, pa je presudom ovoga Suda, posl.broj: Usoz-37/14 od 31. ožujka 2015., zahtjev za ocjenu zakonitosti navedenih članaka Odluke o komunalnom redu odbijen. Ovaj Sud je u navedenoj presudi kao mjerodavne odredbe za ocjenu zakonitosti osporenih odredaba Odluke, citirao odredbe članka 16. navedenog Zakona o komunalnom gospodarstvu te odredbe članka 19. i 19a 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. i 19/13.).

Naime, članak 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisuje da u cilju pobližeg uređenja odnosa u komunalnom gospodarstvu, predstavničko tijelo je jedinice lokalne samouprave obvezno je donijeti odluku o komunalnom redu i mjere za njegovo provođenje, kojom propisuje naročito odredbe o uređenju naselja; održavanju čistoće i čuvanju javnih površina; korištenju javnih površina; skupljanju odvozu i postupanju sa sakupljenim komunalnim otpadom; uklanjanju snijela i leda; uklanjanju protupravno postavljenih predmeta; mjera za provođenje komunalnog reda i kaznene odredbe.

Temeljem članka 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, između ostalog i uređenje naselja i stanovanje, prostornog i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti i dr., a da će se posebnim zakonima kojima se uređuju navedene pojedine djelatnosti odrediti poslovi čije su obavljanje općine i gradovi dužni organizirati te poslove koje mogu obavljati.

Nastavno, člankom 19a istog Zakona propisano je da su veliki gradovi 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. Navedeni gradovi kao i gradovi sjedišta županija u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i to osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje i komunalno gospodarstvo, te drugo navedeno u odredbi.

Dakle, iz navedenih zakonskih odredbi proizlazi da je predstavničko tijelo Grada Z., Gradska skupština Grada Z., temeljem ovlaštenja iz članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu donijelo Odluku o komunalnom redu, koja, sukladno toj odredbi Zakona, propisuje naročito odredbe o uređenju naselja te mjere za provođenje komunalnog reda. Osporenom Odlukom Grad Z. je uređio pitanje komunalnog reda koje se odnosi i na uređenje naselja sukladno navedenoj odredbi članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu, te sukladno člancima 19. i 19a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Prema mišljenju ovoga Suda, izraženog u navedenoj presudi poslovni broj: Usoz-37/14 jedinica lokalne samouprave sukladno citiranim propisima Zakona o komunalnom gospodarstvu Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi ima 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. stavak 2. Zakona o komunalnom redu koji izričito navodi da se Odlukom o komunalnom redu naročito propisuju odredbe o uređenju naselja, te mjere za provođenje komunalnog reda.

Sud je također izrazio stajalište da činjenica da su na temelju Odluke o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 44/08., 5/08., 8/09., 17/09., 17/10., 5/11., 8/11., 5/12., 18/13. i 24/13.) koja je bila na snazi ranije i koja je stavljena izvan snage osporenom Odlukom, reklame mogle biti postavljene na navedenim trgovima ne znači da je to pravo stečeno zauvijek i da se ono ne može nikada mijenjati. Grad Z. je kao veliki grad urbana povijesna, prirodna, gospodarska i društvena cjelina te je kao takva podložna promjenama koje utječu na uređenje naselja zbog čega sukladno navedenim odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, nije upitna ovlast jedinice lokalne samouprave da autonomno uređuje komunalni red sukladno promjenama koje su od utjecaja na potrebe te jedinice lokalne samouprave, pogotovo vezano za uređenje naselja i mjere za provođenje komunalnog reda.

Stoga činjenica da su reklamni panoi postavljeni na pročelju građevine u G. 2 - T. b. J. J. temeljem ranije Odluke o komunalnom redu koja je stavljena izvan snage osporenom Odlukom, ne znači da se radi o trajno stečenom pravu i da se ono ne može mijenjati. Naime, točno je da je podnositelju zahtjeva rješenjem od 20. listopada 2009. odobreno postavljanje reklamnih panoa i logo banke na postojećoj reklamnoj konstrukciji na objektu u G. 2 – sjeverna strana prema T. b. J. J. na kč.br. 2272 k.o. C. kao i da je s Gradom Z. sklopio ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklamnih panoa od 15. listopada 2009. Međutim, iz rješenja od 20. listopada 2009. je razvidno da je odobrenje privremenog karaktera budući je u točki 9. rješenja navedeno da rješenje vrijedi do roka važenja Ugovora o plaćanju naknade za postavljanje reklamnih panoa sklopljenog sa Gradom Z.. Dakle, ne radi se o stečenim pravima koja se ne mogu mijenjati, budući je rješenjem kojim je odobreno postavljanje reklama određen i rok važenja odobrenja pa se ne radi o odredbama općeg akta koje na navedeno stečeno pravo ima retroaktivno djelovanje te koje je kao takvo retroaktivno ukinuto, niti se radi o situaciji da je općim aktom poništeno ili ukinuto pravo stečeno pravomoćnim rješenjem.

U odnosu na prigovore podnositelja zahtjeva da su osporene odredbe Odluke u suprotnosti s odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, jer se njima ograničava pravo vlasništva koje se može ograničiti samo u iznimnim slučajevima i to zakonom, ističe se da je za postavljanje reklama i reklamnih panoa i prije donošenja osporenih odredbi Odluke bilo potrebno pribaviti rješenje Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet, kako je to podnositelj zahtjeva i učinio u konkretnom slučaju (rješenje od 20. listopada 2009.), pa dakle, niti prije donošenja sporne Odluke o komunalnom redu vlasnici nisu mogli odlučivati o postavljanju reklama i reklamnih panoa na zgradama u njihovom vlasništvu.

Prema pravnom shvaćanju ovoga Suda izraženom u naprijed navedenoj presudi osporenim odredbama Odluke se ne ograničava pravo vlasništva nego se u suglasnosti s odredbama zakona kojima je dana ovlast jedinicama lokalne samouprave radi održavanja komunalnog reda provode mjere radi uređenja naselja, a koje se odnose i na vanjski izgled zgrada tako i na postavljanje reklama i reklamnih panoa na krovne površine pročelja zgrada i građevinske skele koje su u privatnom vlasništvu. Kako je navedenim odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano ovlaštenje za uređenje naselja te određivanje mjera za provođenje komunalnog reda navedena Odluka se ne može odnositi samo na javne površine već i na površine na kojima postoji pravo vlasništva vezano za postavljanje predmeta koji bitno utječu na izgled naselja. Uređenjem navedenih pitanja propisuje se komunalni red i mjere za njegovo provođenje samo u odnosu na vanjski izgled zgrada koje su u privatnom vlasništvu.

Nije osnovano pozivanje podnositelja zahtjeva na stajalište ovoga Suda izraženo u presudi posl.br. Usoz-103/12 od 27. rujna 2013. jer se ne radi o istom pravnom pitanju. Naime, u tom predmetu Sud je ocijenio da oglašavanje nije komunalna djelatnost. U ovom predmetu ocijenjeno je da jedinica lokalne samouprave sukladno navedenim odredbama zakona ima pravo odrediti mjere radi uređenja naselja, što je komunalna djelatnost.

Stoga je Sud ocijenio osporene odredbe Odluke o komunalnom redu zakonitim i to u odnosu na Zakon na temelju kojeg je odluka donesena i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a prigovorima u zahtjevu, kojima nije iznio ništa bitno drugačije od prigovora koji su već ocijenjeni na navedenoj presudi podnositelj nije doveo u sumnju zakonitost osporene Odluke, a eventualna povreda njegovih subjektivnih prava ne može se ocjenjivati u sporu koji se vodi radi ocjene suglasnosti općeg akta sa zakonom.

Zbog navedenog, Sud je odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14.) odlučio kao u izreci.

U Zagrebu 12. lipnja 2015.

Predsjednica vijeća  
Arma Vagner Popović, v.r.