

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

Poslovni broj: Usoz-86/16-5

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 sudaca toga suda Lidije Vukičević predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, Eveline Čolović Tomić, Senke Orlić Zaninović i Mirjane Čačić članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog temeljem zahtjeva D. B. iz V., kojeg zastupa Z. V. B., odvjetnik u Odvjetničkom društvu V. B. i partneri d.o.o. iz Z., na sjednici održanoj 21. prosinca 2016.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se djelomično usvaja.

Ukida se odredba članka 72. stavka 1. Odluke o komunalnom redu Općine Vir ("Službeni glasnik Općine Vir" 8/08., 4/11., 1/12., 3/12., 5/13.)

U preostalom dijelu zahtjev se odbija.

O b r a z l o Ź e n j e

Podnositelj zahtjeva navodi da je Općina V., Z. županija, T. S. J. 1, V. donijela rješenje, KLASA: UP/I-363-04/16-01/66, URBROJ: 2198/12-04/16-5 od 4. kolovoza 2016. godine, koje rješenje je pojedinačna odluka, a njom je naloženo podnositelju zahtjeva da sa zemljišta njegovog vlasništva ukloni „predmet, odnosno napravu...“ ispred ugostiteljske radnje.

Pojedinačna odluka je donesena temeljem članka 100., a u svezi s člankom 72. Odluke o komunalnom redu Općine Vir ("Službeni glasnik Općine Vir" 8/08., 4/11., 1/12., 3/12., 5/13., dalje u tekstu: Odluka), koji se odnose na postavljanje kioska, pokretnih naprava, komunalnih objekata i uređaja.

Odluka je donesena temeljem članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu, a podnositelj zahtjeva smatra da je odredba članka 72. stavak 1. i 2. nezakonita, jer niti jedna odredba zakona, uključivo njegove odredbe o načelima komunalnog gospodarstva, komunalnim djelatnostima, te praćenju stanja i detaljnijem uređenju odnosa u komunalnom gospodarstvu ne daju gramatički niti teleološki pravo zadrijeti u privatno vlasništvo i slobodu poduzetništva. Odluka ne sadrži nikakve

objektivne kriterije za donošenje pojedinačnog akta, pa je Odlukom kao općim aktom protivno zakonu, tijelima Općine Vir podijeljeno diskrecijsko pravo odlučivanja. Čak i da je načelnik Općine Vir donio i objavio posebnu odluku iz članka 72. stavak 1., a nije, to ne bi učinilo sporne odredbe zakonitima obzirom na nedopuštenu mjeru arbitrarnosti i formalizma. Navodi da opći akt koji nije u skladu s Ustavom ne može biti zakonit i ako zakon jest u skladu s Ustavom, a radi dodatnog obrazloženja iznijetih navoda vezano za arbitrarnost i nedopušteni formalizam prema konvencijskim i ustavnopravnim izvorima, posebno napominje da nije dopušten formalizam koji ne udovoljava kriteriju razmjernosti i isključuje teleološko tumačenje norme o čemu je odlučeno u predmetu suda za ljudska prava u Strasbourgu, promoviranoj i Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-63/07 od 4. listopada 2011. iz poznate presude „Sotiris“, kojom se zabranjuje pretjerani formalizam. Postupanje prema toj normi primjenom pukog gramatičkog tumačenja bio bi drastičan primjer prema mišljenju podnositelja zahtjeva, takvog nedopuštenog formalizma. Mjera protupravnosti, proizvoljnosti i odstupanja od redovnog tumačenja je tolika da je odluka u cijelosti arbitrarna, čime smatra da su povrijeđena ustavna prava iz članka 29. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.), kao i prava iz članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (MU 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10.). U pogledu zabrane arbitrarnosti u postupanju upućuje i na Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: U-III-374/2008 od 27. listopada 2010. koji u toj Odluci kaže:

„...pri razmatranju osnovanosti ustavne tužbe Ustavni sud polazi od svog višekratno isticanog stajališta da se sudski postupci moraju provesti sukladno ustavnom načelu vladavine prava kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, pa tumačenje mjerodavnog prava u svakom konkretnom slučaju ne smije proizlaziti iz njegove arbitrarne i proizvoljne primjene već mora uvažavati zahtjeve prava na pravično suđenje sadržane u članku 29. stavku 1. Ustava.

Ustavno pravo na pravično suđenje jamči zaštitu od arbitrarnosti u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela, a arbitrarnim se može ocijeniti pojedinačni akt u čijem je donošenju njegov donositelj bez razboritih ili bez ikakvih razloga odstupio od ustaljene prakse, nije uzeo u obzir očigledno mjerodavan propis ili je mjerodavni propis pogrešno protumačio i primijenio, na način i u mjeri koja konkretni pojedinačni akt čini pravno neprihvatljivim“.

Obzirom da su pojedinačnim aktom povrijeđena prava predlagatelja, a povreda se ne može otkloniti i može se ponavljati do ukidanja spornih odredaba odluke, u zakonskom roku nakon donošenja pojedinačnog akta predlaže ovom Sudu ukinuti donijeti akt u odredbama članka 72. stavak 1. i 2., ili postupiti prema odredbi članka 83. stavak 2. ZUS-a. Pozivajući se na odredbu članka 85. stavak 2. predlaže da sud do donošenja odluke u ovoj stvari rješenjem obustavi izvršenje osporenog općeg akta, te da rješenje o obustavi objavi u Narodnim novinama.

Donositelj općeg akta, u odgovoru na podnijeti zahtjev osporava navode iznijete u zahtjevu, posebno u dijelu u kojem se navodi da se Zakon o komunalnom gospodarstvu ne bi primjenjivao na privatno vlasništvo. Radi uređenja odnosa u komunalnom gospodarstvu, uvođenja komunalnog reda na svom području i uvođenja reda u prostor, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave obvezno je donijeti Odluku o komunalnom redu i mjere za njegovo provođenje, čime se uvodi sigurnost građana, uređenje naselja, red u prostor i slično, a nadzor nad provedbom komunalnog reda provodi komunalno redarstvo. Temeljem odredbe članka 16. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine" 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: ZKG), 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 što je i učinjeno. Stavkom 2. tog članka određeno je da se Odlukom o komunalnom redu propisuju naročito odredbe o uređenju naselja, održavanju čistoće i čuvanju javnih površina, korištenju javnih površina, skupljanju, odvozu i postupanju sa skupljenim komunalnim otpadom, uklanjanju snijega i leda, uklanjanju protupravno postavljenih predmeta, mjere za provođenje komunalnog reda i kaznene odredbe. Odredbom članka 17. stavak 1. ZKG-a propisuje se da nadzor nad provedbom odredaba komunalnog reda provodi komunalno redarstvo, a prema odredbi članka 18. stavak 1. ZKG-a komunalni redar u provođenju komunalnog reda ovlašten je rješenjem narediti fizičkim i pravnim osobama radnje u svrhu održavanja komunalnog reda, izricati mandatne kazne, predložiti pokretanje prekršajnog postupka.

Iz razloga što su Odlukom o komunalnom redu Općine Vir, a sukladno odredbama zakona propisani posebni uvjeti između ostalog i za postavljanje pokretnih naprava, uvjeti se moraju poštovati, pa je zakonito postupio komunalni redar i u skladu s pravilima struke kada je temeljem Odluke donio rješenje o uklanjanju protupravno postavljenih predmeta, rješenje o izvršenju i obvezni prekršajni nalog. Rješenje je potvrđeno od strane drugostupanjskog tijela, jer je žalba žalitelja odbijena, te je uz odgovor dostavljena u prilogu. Navodi da im je dostavljeno i mišljenje Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, koje je zatražio podnositelj zahtjeva, a koje je također dostavljeno u prilogu, a iz kojeg je razvidno da je odluka usklađena sa zakonskim propisima i mora se poštovati. Svrha je odluke uvođenje reda u prostor i odredbe se primjenjuju na javne i na privatne površine, a nije točno da bi odluka bila u suprotnosti s Ustavom Republike Hrvatske jer se njom štiti javni interes. Vlasnik nekretnine ima prava i obveze, pa je dužan svoju nekretninu održavati i poštivati pravila kako bi se postigao javni interes, a to se postiže upravo provođenjem donijete odluke. Naglašava da je javni interes ispred privatnog, a činjenica što je netko vlasnik nekretnine ne znači da on na toj nekretnini može učiniti što ga je volja, bez suglasnosti lokalne samouprave i u tom postupanju nanositi štetu ostalim stanovnicima. Uz to navodi da je Općina Vir sudjelovala u nizu upravnih sporova u upravnoj stvari komunalnog reda i ishodila presude Upravnog suda u Splitu u svoju korist, koje dostavlja u prilog svom odgovoru, pa smatra da je na taj način dokazana zakonitost same odluke i predlaže odbiti zahtjev.

Zahtjev je podnjet u roku propisanom člankom 83. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14. i 94/16. – odluka Ustavnog suda, dalje u tekstu: ZUS), jer je predan preporučenom pošiljkom pošti dana 5. rujna 2016. godine, što je u propisanom roku od 30 dana iz razloga što je pojedinačna odluka, u ovom slučaju rješenje komunalnog redara, donijeta 4. kolovoza 2016. godine.

Zahtjev je djelomično osnovan.

Osporena odredba Odluke glasi:

*Članak 72. stavak 1. i 2.*

*Način i uvjete postavljanja predmeta, objekata, uređaja, reklama, reklamnih panoa, kamp prikolica te bilo kojih drugih pokretnih naprava, kioska, komunalnih objekata, opreme ili uređaja, iz članka 2. stavka 2. točke 2., 3., 4., 5. ove odluke, na zemljišta i objekte u vlasništvu fizičkih osoba, fizičkih osoba obrtnika ili pravnih osoba propisuje načelnik posebnom Odlukom.*

*Zabranjeno je postavljanje predmeta, objekata, uređaja, reklama, reklamnih panoa, kamp prikolica te bilo kojih drugih pokretnih naprava, kioska, komunalnih objekata, opreme ili uređaja, iz članka 2. stavka 2. točke 2., 3., 4. i 5. ove odluke (u daljnjem tekstu: protupravno postavljeni*

*predmeti) na zemljišta i objekte u vlasništvu fizičkih osoba, obrtnika ili pravnih osoba, suprotno odredbama ove odluke te bez suglasnosti nadležnog tijela općinske uprave.*

Ovlast za obavljanje poslova iz lokalnog djelokruga jedinicama lokalne samouprave dana je člankom 129.a (člankom 135.) Ustava Republike Hrvatske, radi neposrednog ostvarivanja potreba građana, a osobito su to poslovi koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, 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.

Prema stavku 3. navedenog članka Ustava poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom.

Mjerodavne odredbe za ocjenu zakonitosti osporenih odredaba Odluke su članak 16. ZKG-a i odredbe Zakona lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine broj 33/01, 60/01-vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13-pročišćeni tekst, 137/15 - ispravak, dalje u tekstu: ZLP(R)S).

Članak 16. ZKG-a 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. ZLP(R)S-a glasi:

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 i civilnu zaštitu, promet na svom području, te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

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.

Iz navedenih zakonskih odredaba proizlazi da je predstavničko tijelo Općine Vir temeljem ovlaštenja iz članka 16. ZKG-a donijelo Odluku, koja sadržava odredbe o uređenju naselja, te mjere za provođenje komunalnog reda.

Uređenjem naselja se, prema članku 3. Odluke, smatra uređenost zgrada i drugih objekata, zelenila, javnih i drugih površina i naprava postavljenih na njima, te sličnih objekata naprava i površina što izgledom i smještajem utječu na izgled i uređenost naselja među kojima su osobito navedene pokretne naprave, komunalni objekti i uređaji u općoj uporabi.

Člankom 100. Odluke propisano je da se predmeti, objekti, uređaji, reklame, reklamni panoi, kamp prikolice te bilo koja druga pokretna naprava, kiosk, komunalni objekt, oprema ili uređaj iz članka 2. stavka 2. točke 2., 3., 4. i 5. Odluke postavljeni na javne površine iz članka 2. stavka 1. točke 1. ove odluke, te na zemljišta i objekte u vlasništvu fizičkih osoba, fizičkih osoba

obrotnika ili pravnih osoba suprotno odredbama ove odluke (u daljnjem tekstu: protupravno postavljeni predmeti) moraju odmah ukloniti. Vlasniku i/ili korisniku zemljišta i/ili protupravno postavljenih predmeta komunalni redar naredit će njegovo uklanjanje.

Iz razloga što je zakonskim odredbama propisano ovlaštenje za uređenje naselja te određivanje mjera za provođenje komunalnog reda donesena Odluka može se odnositi i na površine na kojima postoji pravo vlasništva vezano za postavljanje predmeta koji utječu na izgled naselja.

U ocjeni odredbe članka 72. stavka 1. Sud nalazi da je ova odredba u nesuglasju s mjerodavnim odredbama ZLP(R)S-a.

Sukladno odredbama članka 35. stavka 1. točke 2. i članka 73. ZLP(R)S-a, odluke i druge opće akte, kojima uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, donose predstavnička tijela općine, grada i županije, u skladu sa svojim statutom.

Predstavnička tijela lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave su, u smislu članka 27. ZLP(R)S-a, općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština.

Prema pak odredbi članka 39. stavka 1. ZLP(R)S-a, izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave je općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan, a koji, sukladno članku 48. stavku 1. istog zakona, priprema prijedloge općih akata (točka 1.), izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela (točka 2.), te obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom (točka 7.).

Imajući u vidu navedeno, ovaj Sud je stajališta da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nije ovlašteno svojim općim aktom ovlastiti izvršno tijelo te jedinice (ovdje načelnika) na donošenje općeg akta iz područja samoupravnog djelovanja jedinice lokalne samouprave. Takvu ovlast izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave moglo bi imati samo temeljem posebnog zakona, a kojem uvjetu u konkretnom slučaju nije udovoljeno, jer odredbama posebnog zakona nije propisano takvo ovlaštenje.

S obzirom na izloženo, Sud nalazi da je davanjem ovlasti načelniku za donošenje odluka na način propisan spornom odredbom Odluke, predstavničko tijelo prekoračilo ovlasti dane ZLP (R) S-om i ZKG-om.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a, ukinuti članak 72. stavak 1. Odluke.

Odredba članka 72. stavka 2. Odluke prema ocjeni ovog Suda nije u nesuglasju sa zakonom.

U odluci ovog Suda, Usoz-37/14-5 od 31. ožujka 2015. godine iznijeto je već shvaćanje da se odredbama odluke o komunalnom redu ne ograničava pravo vlasništva nego se u suglasnosti s navedenim odredbama zakona kojima je dana ovlast jedinicama lokalne samouprave radi održavanja komunalnog reda, provode mjere radi uređenja naselja, a koje se odnose i na postavljanje naprava na nekretnini u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba.

Iz iznijetih razloga Sud je odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavak 1. ZUS-a, zahtjev u tom dijelu odbio.

Sud nije razmatrao podnositeljeve tvrdnje o neustavnosti osporenih odredaba Odluke, budući je, sukladno članku 3. stavku 2. ZUS-a, predmet objektivnog upravnog spora samo ocjena zakonitosti općeg akta, a ne i ocjena njegove ustavnosti.

Primjenom odredbe članka 86. stavka 4. citiranog ZUS-a, ukinuta odredba općeg akta prestaje važiti danom objave presude u „Narodnim novinama“.

Za donošenje rješenja o prijedlogu za obustavu izvršenja općeg akta temeljem članka 85. stavak 2. ZUS-a, nije bilo osnove iz razloga što je odlučeno o zahtjevu za ocjenu zakonitosti.

U Zagrebu 21. prosinca 2016.

Predsjednica vijeća  
Lidija Vukičević, v.r.