

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 Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Dijane Vidović i Gordane Marušić Babić, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, povodom zahtjeva društva S. t. d.o.o. Z., koje zastupaju opunomoćenici odvjetnici Odvjetničkog društva, G. N. d.o.o. Z., Z., u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici održanoj 27. rujna 2021.

p r e s u d i o j e

Ukidaju se:

1. odredba članka 2. stavka 1. Odluke o izmjenama Odluke o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada Paga, broj 2/20) koja glasi:

„ Članak 2.

Članak 43. mijenja se i glasi: Članak 43. Kiosci i pokretne naprave iz članka 41. i 42. ove Odluke, mogu se postavljati na nekretninama u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba po odobrenju Gradonačelnika Grada Paga.“

2. odredba članka 5. Odluke o izmjenama Odluke o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada Paga, broj 2/20) koja glasi:

„ Članak 5.

Pojedinačni akti izdani prije donošenja ove Odluke, uskladit će se sa odredbama ove Odluke u roku od mjesec dana od dana stupanja na snagu.“

Obrazloženje

1. Podnositelj zahtjeva upire na nezakonitost dvije odredbe Odluke o izmjenama Odluke o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada Paga, broj 2/20, u daljem tekstu: Odluke) i to odredbe članka 2. stavka 1. koja određuje da se kiosci i pokretne naprave mogu na nekretninama u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba postavljati po odobrenju Gradonačelnika, što je u suprotnosti s odredbom članka 10. stavka 5. Zakona o trgovini („Narodne novine“, broj 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19, 32/20, dalje: ZoT) i odredbu članka 5. predmetne Odluke koja ima zabranjeno povratno djelovanje, a u vezi s kojom odredbom je primio rješenje kojim mu se ukida prethodno dano odobrenje za postavljanje štandova na kat.čest.12282/1 k.o. P. Predlaže Sudu usvojiti zahtjev i ukinuti osporene odredbe.

2. Zahtjev za ocjenu zakonitosti je sukladno odredbi članka 32. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17, dalje: ZUS) dostavljen na očitovanje donositelju.
3. Donositelj akta, u svojem očitovanju prigovara nepravovremenosti zahtjeva tvrdnjom da je zahtjev podnesen nakon isteka roka od 30 dana od dana kad je osporena Odluka stupila na snagu i predlaže odbaciti zahtjev, dok se o navodima zahtjeva glede nezakonitosti odredbi Odluke nije očitovao.
4. Zahtjev je osnovan.
5. Donositelj akta, Gradsko vijeće Grada Paga je predmetnu Odluku donijelo na temelju članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, broj 68/18 i 110/18, dalje ZoKG) i članka 20. Statuta Grada Paga („Službeni glasnik Grada Paga“ broj 5/09, 9/10, 3/13, 2/16, 11/17, 3/18 i 5/19), na sjednici održanoj 27. veljače 2020., koja je stupila na snagu osmog dana od dana objave u „Službenom glasniku Grada Paga“, broj 2/2020. od 5. ožujka 2020. i još je važeća.

Osporene odredbe Odluke glase:

“ Članak 2.

Članak 43. mijenja se i glasi: Članak 43. Kiosci i pokretne naprave iz članka 41. i 42. ove Odluke, mogu se postavljati na nekretninama u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba po odobrenju Gradonačelnika Grada Paga.

U svrhu prodaje sezonskih poljoprivrednih proizvoda prigodne prodaje (manifestacije, sajmovi, božićne jelke, cvijeće, knjige, čestitke i sl.), kiosci i pokretne naprave iz članka 41. i 42. ove Odluke mogu se postavljati isključivo na površinama javne namjene.

U svrhu prodaje poljoprivrednih proizvoda na nekretninama u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba može se odobriti postavljanje najviše jednog kioska, odnosno naprave, na jednoj katastarskoj čestici.

Članak 5.

Pojedinačni akti izdani prije donošenja ove Odluke, uskladit će se sa odredbama ove Odluke u roku od mjesec dana od dana stupanja na snagu.“.

6. Odredba članka 104. ZoKG-a propisuje ovlast predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave da u svrhu uređenja naselja te uspostave i održavanja komunalnog reda u naselju donosi odluku o komunalnom redu kojom se propisuje:

1. uređenje naselja, koje obuhvaća uređenje pročelja, okućnica i dvorišta zgrada u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba u dijelu koji je vidljiv površini javne namjene, te određivanje uvjeta za postavljanje tendi, reklama, plakata, spomen-ploča na građevinama i druge urbane opreme te klimatizacijskih uređaja, dimovodnih, zajedničkih antenskih sustava i drugih uređaja na tim zgradama koji se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta

2. 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

3. uvjete korištenja javnih parkirališta, javnih garaža, nerazvrstanih cesta i drugih površina javne namjene za parkiranje vozila

4. održavanje čistoće i čuvanje površina javne namjene, uključujući uklanjanje snijega i leda s tih površina.

7. Ovlast iz ove odredbe Zakona odnosi se primarno na javne površine, a u odnosu na nekretnine fizičkih i pravnih osoba samo u svrhu uređenosti i reda u naselju.

8. Stoga odredba stavka 1. članka 2. Odluke, kojom se raspolaganje vlasnika nekretnine u privatnom vlasništvu dovodi u vezu s odobrenjem gradonačelnika, koje nije ničim uvjetovano, nema proporcionalno i javnopravno opravdanje u odnosu sa Ustavom Republike Hrvatske zagaraniranom zaštitom prava vlasništva.

9. Osim toga, sporna odredba članka 2. stavka 1. Odluke doista nije u skladu s odredbom članka 10. stavka 5. ZoT-a koja prodaju na malo, na površinama koje imaju pristup s javno-prometne površine uvjetuje odobrenjem koje daje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, a ne gradonačelnik.

10. Naime, odredba zakona koji regulira trgovinu na malo, na štandovima i klupama izvan tržnica, prodaju na kioscima, putem automata i prigodnu prodaju posve je izričita u pogledu ovlasti za davanje odobrenja za takvu prodaju, jer je ta ovlast odredbom članka 10. stavka 5. ZoT-a dana predstavničkom tijelu.

11. Razmotrivši ovlasti gradonačelnika, izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave, iz članka 48. 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, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, dalje: ZLP(R)S) ovaj Sud nalazi da iz naznačene odredbe ne proizlazi ovlast gradonačelnika za odobravanje načina raspolaganja nekretninama u privatnom vlasništvu, niti takva ovlast proizlazi iz odredbe članka 104. ZoKG-a, slijedom čega je, kao nezakonitu ukinuo odredbu članka 2. stavka 1. predmetne Odluke. Suprotno tome, odredbe stavka 2. i 3. istog članka Odluke nisu nesuglasne sa zakonom.

12. Odredba članka 5. Odluke određuje prilagodbu pojedinačnih odluka kojima su pojedinci stekli pravo korištenja javne površine po prethodnom općem aktu, dakle izravno utječe na legitimno stečena prava, na način da zahtijeva izmjenu izdanih odobrenja sukladno novoj regulativi.

13. Sud nalazi da jedinica lokalne samouprave ima pravo općim aktom na drugačiji način propisati uvjete davanja odobrenja za korištenje površina kojima upravlja te se takav drugačiji način i uvjeti primjenjuju na buduća odobrenja, konkretno na zahtjeve o kojima će se odlučivati nakon stupanja na snagu novog općeg akta.

14. Međutim, odredba novog općeg akta kojom se zahtijeva izmjena pojedinačnih akata donesenih na temelju i pod uvjetima propisanim prethodnim općim aktom ne udovoljava zahtjevima pravne sigurnosti i vladavine prava zbog čega takvu odredbu općeg akta valja ukloniti iz pravnog poretka.

15. Slijedom navedenog ovaj je Sud na sjednici vijeća, temeljem članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17) odlučio kao u izreci.

U Zagrebu, 27. rujna 2021.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.