



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

Poslovni broj: Usoz-145/23-7

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 Blanše Turić predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić Babić i Ljiljane Karlovčan-Đurović, članica vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu zahtjeva E.-U. d.o.o., Z., kojeg zastupa opunomoćenik M. M., odvjetnik u Z., na sjednici vijeća održanoj, 30. listopada 2023.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

1. Podnositelj je ovom Sudu podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 27. Odluke o postavljanju oznaka, uređaja i urbane opreme na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske („Glasnik Grada Makarske" 8/22. i 17/22.).
2. Podnositelj u bitnome ističe da njegov pravni interes za podnošenje zahtjeva proizlazi iz njegove primarne djelatnosti koja se svodi na pružanje usluga instalacije bankomata i podizanja gotovine te elektronskih financijskih transakcija. Radi obavljanja te djelatnosti, uzima u zakup poslovne prostore ili dijelove tih prostora i u njima instalira bankomate, a svoje usluge pruža diljem Republike Hrvatske, između ostalog i na području Grada Makarske. Navodi da je nakon stupanja na snagu osporavane Odluke zaprimio rješenje Upravnog odjela za razvoj grada, Odsjeka za prometno kulturno redarstvo, klasa: UP/I-363-01/23-1/15, urbroj: 2181-6-03-01-6-23-4 od 8. ožujka 2023. kojim mu se nalaže uklanjanje bankomata na lokaciji O. k. T. 18, a u tom postupku je istaknuo da je predmetni bankomat postavljen temeljem ranijeg odobrenja Grada Makarske od 15. veljače 2019. pa se radi o stečenim pravima. Smatra da je odredba članka 27. Odluke nezakonita jer istoj nije svrha reguliranje djelatnosti pružanja usluga bankomata niti zaštita kulturnih dobara, već pogodovanje isključivo bankama, a protivno Ustavom i zakonima osiguranim poduzetničkim slobodama. Osporavani akt, prema njegovom mišljenju, donesen je s očito jedinom svrhom, a to je potpuna zabrana postavljanja bankomata koji nisu u vlasništvu domaćih financijskih institucija odnosno banaka. Pojašnjava da financijske usluge koje se pružaju građanima nisu samo usluge koje mogu pružiti banke, već usluge poput podizanja gotovine s bankomata može pružiti za to registrirano društvo

u Republici Hrvatskoj koje ne mora biti banka, čime se povećana konkurencija i pruža dostupnija i povoljnija usluga svim građanima, kako domaćim tako i stranim koji se zateknu ili borave na području Republike Hrvatske. Nadalje ističe kako mu je razumljivo da se radi zaštite kulturnog identiteta i povijesnog nasljeđa zabrani postavljanje bankomata u pročeljima zgrada koje su registrirane kao pojedinačno kulturno dobro, ali je nezakonita i protivna tržišnoj slobodi odredba da je postavljanje bankomata dopustivo samo u zgradi u kojoj posluje banka. Smatra da se takvom odredbom bankama daje monopol na postavljanje bankomata jer iste neće davati u podzakup prostore za instalaciju bankomata konkurenciji, već će koristiti svoj novostečeni favorizirani položaj i isključiti konkurenciju iz navedene djelatnosti. Selektivna dopustivost postavljanja bankomata nije u skladu s tržišnim i poduzetničkim slobodama, niti je u skladu sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu i Zakonom o zaštiti očuvanja kulturnih dobara. Podnositelj nadalje ističe kako odredba članka 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisuje načelo zaštite javnog interesa, a ovakvim normiranjem jednoj grupi poduzetnika (bankama) omogućeno je ostvarivanje i zaštita pojedinačnih interesa, ali ne na štetu javnog interesa, već na štetu druge grupe poduzetnika, poput podnositelja, koja svoje pojedinačne interese ne mogu ostvarivati. Smatra da zaštita financijskih interesa pojedinca ne preteže pred svrhom zaštite kulturnih dobara, već preteže pred svrhom zaštite financijskih interesa drugih pojedinaca pa se radi o obliku neizravne diskriminacije prema sudionicima na otvorenom i slobodnom tržištu. Ističe da donositelj u članku 3. osporene Odluke proklamira zaštitu estetske i povijesne vrijednosti te opći značaj urbanističko-arhitektonskih struktura, ali se u svojoj daljnjoj razradi udaljava od tih načela i u suštini je razvidno da jedni subjekti imaju drugu poziciju u odnosu na druge, što nije legitiman cilj donošenja Odluke. Također navodi da svojom djelatnošću pridonosi razvoju gospodarstva na državnom i lokalnom nivou plaćanjem poreza i zakupnine, vodeći računa o konzervatorskim smjernicama. Predlaže ukidanje osporavane Odluke.

2.a. Zaključno navodi da je deinstalacija bankomata tehnički zahtjevan i skup postupak te imajući na umu potrebu raskidanja dugogodišnjih ugovora u koje je podnositelj stupio s lokalnim zakupodavcima računajući na dugotrajnost svoje djelatnosti, predlaže da Sud, na temelju članka 85. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21.; dalje: ZUS) obustavi izvršenje osporavane odredbe.

3. Sud je pozvao donositelja osporavane odluke da se očituje o zahtjevu, a očitovanje je dostavio gradonačelnik Grada Makarske.

3.a. U očitovanju u bitnome ističe da je u međuvremenu Gradsko vijeće Grada Makarske dana 28. travnja 2023. donijelo Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o postavljanju oznaka, uređaja i urbane opreme na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske ("Glasnik Grada Makarske" 10/23.) koja je stupila na snagu 16. svibnja 2023., a kojom se mijenja i stavak 2. osporenog članka 27. Odluke koji glasi: "Ne dozvoljava se postavljanje bankomata kao samostojećih uređaja, osim na lokacijama koje odredi grad". Pozivajući se na odredbu članka 104. stavka 1. točke 1. ZKG-a i članka 35. stavka 1. točke 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ 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.), ističe da je legitimno pravo predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave da kod propisivanja odredbi za uređenje naselja, između ostalog, regulira i uređenje pročelja, dvorišta i okućnica

zgrada, u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba, u dijelu koji je vidljiv površini javne namjene, kao i da propiše uvjete za postavljanje uređaja na tim zgradama, u koje spadaju i bankomati, budući da takve odredbe nisu niti mogle biti propisane ZKG-om, već je propisivanje takvih odredbi upravo navedenim Zakonom prepušteno jedinicama lokalne samouprave, sukladno njihovim potrebama. Ističe da je posljednjih godina došlo do nekontroliranog rasta broja postavljenih bankomata na pročeljima zgrada na području kulturno-povijesne cjeline Grada Makarske, koja je zaštićeno kulturno dobro, te su investitori takvih zahvata nerijetko otvarali nove otvore povijesnih građevina, rušili zidove, zatvarali postojeće otvore, koji su tu bili od davnina te improvizirali s materijalima koji su neprimjereni za područje stare gradske jezgre, čime se devastira kulturna baština i omalovažava njen značaj pa je upravo da se tome stane na kraj donošenje osporavane Odluke u vidu članka 27. Donositelj se poziva i na odredbu članka 4. stavka 2. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara ("Narodne novine", 69/99., 151/03., 157/03., 105/04., 87/09., 88/10., 61/11., 25/12., 136/12., 157/13., 152/14., 98/15., 44/17., 90/18., 32/20., 62/20., 117/21. i 114/22.-dalje ZoZOKD) te pojašnjava da je u svrhu zaštite kulturnih dobara osporenim člankom 27. Odluke strože regulirano postavljanje bankomata na području kulturno-povijesne cjeline Grada Makarske, za razliku od ostalih dijelova grada, s ciljem uklanjanja već postavljenih bankomata na području stare gradske jezgre, suprotno konzervatorskim smjernicama, a čiji broj se iz dana u dan sve više povećava. Smatra da odredba kojom se dozvoljava mogućnost za postavljanje bankomata samo u prizemljima zgrada u kojima posluje banka, ali samo pod uvjetom da iste nisu registrirane kao pojedinačno kulturno dobro, nije diskriminatorna. Mišljenja je da se bankama, koje imaju poslovnice u zgradi koja se nalazi na području kulturno-povijesne cjeline, ipak treba omogućiti postavljanje bankomata na pročelju, ali samo koristeći postojeće otvore, otvore bez širenja istih i otvaranja novih, s obzirom da u tim poslovnim prostorima obavljaju svoju djelatnost te imaju daleko veće troškove poslovanja (komunalna naknada, spomenička renta, naknada za uređenje voda, pričuva, zakup, održavanje i dr.) prilikom pružanja usluga svojom korisnicima, za razliku od poslovnih subjekata koji se bave samo pružanjem usluga instalacija bankomata i podizanja gotovine te elektronskih financijskih transakcija, koje takve troškove nemaju pa isti nisu, niti mogu biti u usporedivo identičnoj situaciji s bankama koje svoje poslovanje obavljaju u tim poslovnicama. Međutim, banke koje imaju svoje poslovnice u zgradi koja je registrirana i zaštićena kao pojedinačno kulturno dobro ipak ne mogu ugraditi bankomate na pročelja takve zgrade. Smatra da je neosnovan navod podnositelja kako je osporavana odluka donesena očito s jednom svrhom da se potpuno zabrani postavljanje bankomata koji nisu u vlasništvu domaćih financijskih institucija odnosno banaka, budući da je stavkom 2. članka 27. Oduke propisana mogućnost postavljanja bankomata kao samostalnih uređaja na području kulturno-povijesne cjeline Grada Makarske, na lokacijama koje odredi Grad. Navedena odredba ne isključuje poslovne subjekte koji nisu banke kao što je na primjer podnositelj zahtjeva jer će se za takve lokacije za postavljanje samostojećih bankomata, a putem javnog poziva, moći prijaviti svi poslovni subjekti koji su registrirani za obavljanje takve djelatnosti pa tako i podnositelj. Navodi da je člankom 50. osporavane Odluke ostavljen rok prilagodbe u kojem je bankomate postavljene prije stupanja na snagu Odluke potrebno uskladiti s odredbama Odluke. Na preostalom području Grada Makarske, izvan obuhvata kulturno-povijesne cjeline, dozvoljeno je postavljanje bankomata, uz odobrenje nadležnog gradskog odjela, bez

posebnih ograničenja. Nadalje smatra da se podnositelj neosnovano poziva na odredbu članka 5. ZKG-a, jer se navedeni članak odnosi na donošenje i provođenje programa održavanja komunalne infrastrukture kao sastavnih dijelova proračuna jedinice lokalne samouprave. Ujedno navodi da je iz zahtjeva podnositelja za izdavanje suglasnosti za postavljanje bankomata od 6. prosinca 2018. razvidno da se navedeni zahtjev odnosi na više lokacija, nakon što je već instalirao bankomate, bez propisanog odobrenja, a većina od tih lokacija nalazi se izvan obuhvata kulturno povijesne cjeline Grada Makarske. Nadalje, u očitovanju Upravnog odjela za komunalne djelatnosti od 15. veljače 2019., između ostalog se navodi kako je većina bankomata postavljena na propisani način (lokacije izvan stare jezgre), dok se za one koji odstupaju od tih uvjeta, a radi se o bankomatima na području kulturno povijesne cjeline, traži njihova prilagodba i postavljanje na propisani način. U prilog tome da bankomati podnositelja zahtjeva, koji su instalirani na području kulturno-povijesne cjeline Grada Makarske, nisu postavljeni sukladno konzervatorskim smjernicama je i dopis Konzervatorskog odjela u S. klasa: 612-08/22-01/1322, urbroj: 532-05-02-15/3-22-2 od 28. lipnja 2022. Iz navedenih razloga predlaže da se odbije prijedlog za obustavu izvršenja, kao i zahtjev za ocjenu zakonitosti osporavane odluke.

4. Zahtjev nije osnovan.

5. Na temelju članka 104. stavka 5. ZKG-a, članka 35. ZoLP (R)S, i članka 40. Statuta Grada Makarske ("Glasnik Grada Makarske", broj 32/21. i 17/22.) Gradsko vijeće Grada Makarske donijelo je osporavanu Odluku.

Osporavana odredba glasi:

Članak 27.

"Ugradbeni bankomati mogu se ugraditi samo u prizemljima zgrada koje nisu registrirane kao pojedinačno kulturno dobro i u kojem posluje banka, na način da se koriste postojeći otvori, bez širenja istih i bez otvaranja novih. Na preostaloj površini postojećeg otvora dozvoljava se postavljanje maske od prirodnih materijala, u skladu s postojećim zatvorima (drvo, metal, staklo). Ukoliko se na preostali ostakljeni dio otvora postavlja folija, ona mora biti neutralne boje, bez reklama i natpisa. Ne dozvoljava se ljepljenje neprozirnih folija i naljepnica na staklene površine.

Ne dozvoljava se postavljanje bankomata kao samostojećih uređaja, osim na lokacijama predviđenih planom korištenja javnih površina Grada Makarske.

U neposrednoj blizini bankomata obavezno se postavlja posuda za otpatke.

Za postavljanje bankomata iz stavka 1. i 2. ovoga članka potrebno je ishoditi odobrenje Upravnog odjela te suglasnost Konzervatorskog odjela."

6. Nakon donošenja osporavane Odluke, donositelj, Gradsko vijeće Grada Makarske na sjednici održanoj 28. travnja 2023. donijelo je Odluku o izmjenama i dopunama osporavane Odluke ("Službeni glasnik Grada Makarske", 10/23.) kojom se, između ostalog, mijenja i odredba članka 27. stavka 2. Odluke.

Članak 27. stavak 2.

"Ne dozvoljava se postavljanje bankomata kao samostojećih uređaja, osim na lokacijama koje odredi grad".

7. Za ocjenu zakonitosti osporavane Odluke mjerodavna je i odredba članka 50. Odluke.

Članak 50.

Oznake, uređaji i urbana oprema postavljena prije stupanja na snagu ove Odluke treba se uskladiti s odredbama iste u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ove Odluke.

Iznimno od odredbe prethodnog stavka:

- do 01.01.2023. oznake, uređaje i urbanu opremu iz članka 13., 26., 27., 28., 29., 30., 31., 33. i 37. treba uskladiti s odredbama ove Odluke;
- do 01.01.2024. oznake, uređaje i urbanu opremu iz članka 14., 15., 16., 17., 18., 19., 20., 25. i 40. stavka 1. treba uskladiti s odredbama ove Odluke.

Postavljanje novih, kao i postupanje s već postavljenim oznakama, uređajima i urbanoj opremi sukladno odredbama ove Odluke obavlja njihov vlasnik/korisnik, na svoj trošak.

Ukoliko vlasnik/korisnik oznake, uređaja i urbane opreme istu ne uskladi s odredbama ove Odluke u rokovima iz ovog članka, komunalno redarstvo naložiti će mjere za uspostavu stanja sukladno odredbama ove Odluke.

8. Odredbom članka 104. stavka 1. točke 5. ZKG-a, propisano je da se sadržaj odluke o komunalnom redu iz stavka 1., 2. i 3. ovoga članka može propisati s više odluka.

9. Prema odredbi stavka 1. točke 1. članka 104. ZKG-a, u svrhu uređenja naselja te uspostave i održavanja komunalnog reda u naselju predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnom redu kojom se propisuje 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.

10. S obzirom da se osporavanom odlukom uređuju uvjeti postavljanja urbane opreme na javnim površinama na području kulturno-povijesne cjeline Grada Makarske za ocjenu osnovanosti zahtjeva mjerodavan je i Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara ("Narodne novine", 69/99., 151/03., 157/03., 100/04., 87/09., 88/10., 61/11., 25/12., 136/12., 157/13., 152/14., 98/15., 44/17., 90/18., 32/20., 62/20., 117/21. i 114/22. – dalje: ZoZOKD).

11. Odredbom članka 4. stavka 2. ZoZOKD-a, propisano je da za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara, za određivanje mjera zaštite i nadzora nad njihovim provođenjem u sklopu svog djelokruga skrbe i odgovorna su tijela državne uprave, tijela lokalne samouprave i uprave i tijela lokalne samouprave u području kulture, prostornog planiranja i uređenja prostora, zaštite okoliša, graditeljstva, stambenog i kulturnog gospodarstva, turizma, financija, unutarnjih poslova i pravosuđa sukladno zakonu i drugim propisima.

12. Slijedom navedenih odredbi proizlazi pravo donositelja da u svrhu zaštite kulturnih dobara o kojima je ovlašten skrbiti na svom području, a radi održavanja komunalnog reda, zasebnom odlukom uredi uvjete za postavljanje urbane opreme i različitih uređaja, u koju kategoriju ulaze i bankomati. Pri tome je ovlašten na području kulturno povijesne cjeline, uvjete postavljanja urbane opreme na javnim površinama ili drugim mjestima koji su vidljivi s površina javne namjene strože propisati za razliku od ostalih dijelova Grada Makarske.

13. Podnositelj zahtjeva ne spori navedeno pravo donositelja, ali smatra kako svrha donošenja osporavane odredbe nije zaštita kulturnih dobara, već pogodovanje

bankama zbog čega drži da je u konkretnom slučaju riječ o obliku neizravne diskriminacije i povredi tržišnih sloboda.

14. Oспоравanom odredbom članka 27. stavka 1. Odluke, između ostalog je propisano, da se bankomati mogu ugraditi samo u pročeljima zgrada koje nisu registrirane kao pojedinačno kulturo dobro i u kojoj posluje banka, na način da se koriste postojeći otvori, bez širenja istih i bez otvaranja novih.

15. Razmatrajući navedeni prigovor podnositelja zahtjeva, Sud je pošao od odrede članka 2. stavka 2. Zakona o suzbijanju diskriminacije ("Narodne novine", 85/08. i 112/12.) kojim je propisano da neizravna diskriminacija postoji kada naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa stavlja ili bi mogla staviti osobe u nepovoljniji položaj po osnovi članka 1. stavka 1. ovoga Zakona, u odnosu na druge osobe u usporedivoj situaciji, osim ako se takva odredba, kriteriji ili praksa mogu objektivno opravdati legitimnim ciljem, a sredstva za njihovo postizanje su primjerena i nužna.

16. Dakle, da bi se određena situacija mogla identificirati kao nezakoniti čin neizravne diskriminacije prije svega potrebna je usporedba između osobe koja je diskriminirana naizgled neutralnim činom i druge osobe u sličnoj situaciji po nekoj od diskriminacijskih osnova.

17. Razmatrajući navedeni prigovor o neizravnoj diskriminaciji u odnosu na osporavanu odredbu, ovaj Sud je mišljenja da u konkretnom slučaju podnositelj zahtjeva nije u usporedivoj situaciji s bankama. Naime, podnositelj zahtjeva se bavi pružanjem usluga instalacije bankomata i podizanjem gotovine te elektronskih financijskih transakcija, dakle, uzima u zakup poslovne prostore i u njima instalira bankomate putem kojih potrošačima pruža opcije za usluge digitalnih ili gotovinskih transakcija. S druge strane, banke u zgradi u kojoj posluju, za razliku od podnositelja zahtjeva, obavljaju svoju poslovnu djelatnost pružajući bankarske usluge (primanje novčanih depozita, davanje kredita i drugih plasmana u obavljanju svoje djelatnosti) korisnicima neposredno i posredno pa je postojanje bankomata u tim prostorima opravdano kako bi se korisnicima mogla pružiti potpuna usluga. Osim toga, banke obavljajući svoju djelatnost imaju bitno veće troškove poslovanja u odnosu na podnositelja zahtjeva koji svoju djelatnost, kao što je navedeno obavlja na drukčiji način. Stoga se istaknuti prigovor neizravne diskriminacije ocjenjuje neosnovanim.

18. Nadalje, ne nalazi se osnovanim ni navod podnositelja da je osporavana odredba protivna tržišnim slobodama jer odredba stavka 2. članka 27. Odluke ne isključuje poslovne subjekte koji nisu banke da na lokacijama koje odredi Grad postavi svoje bankomate.

19. U odnosu na navod podnositelja o stečenim pravima, ističe se da postojanje ranijeg odobrenja za postavljanje bankomata u skladu s uvjetima koji su bili ranije na snazi ne podrazumijeva trajnost tih odobrenja, a niti isključuje pravo donositelja da propiše drukčija pravila koja se odnose na uređenja naselja. Osim toga, donositelj je u članku 50. Odluke ostavio rokove prilagodbe za postavljanje novih, kao i postupanje s već postavljenim uređajima u skladu s pravilima propisanim osporavanom Odlukom, a navedena pravila, kao i rokovi prilagodbe jednako su primjenjiva za sve vlasnike odnosno korisnike urbane opreme.

20. Slijedom navedenog ocjenjuje se da osporavana Odluka nije suprotna odredbama ZKG-a, odredbama ZoZOKD-om, kao ni odredbama Zakona o diskriminaciji.

21. Slijedom svega iznesenog Sud je odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučio kao u izreci.

22. Budući da je donesena odluka o zahtjevu, Sud nije odlučio o prijedlogu za obustavu izvršenja osporavane odluke.

U Zagrebu, 30. listopada 2023.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
Blanša Turić, v.r.