



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

Poslovni broj: Usoz-244/23-8

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 sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Blanše Turić, Snježane Horvat-Paliska i Ljiljane Karlovčan-Đurović članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu zahtjeva M. d.o.o. O., kojeg zastupa opunomoćenik D. H., odvjetnik u O., na sjednici vijeća održanoj 12. veljače 2024.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

1. M. d.o.o. O. podnio je ovome Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 27. stavaka 1. i 4. Odluke o postavljanju oznaka, uređaja i urbane opreme na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske („Glasnik Grada Makarske“, 8/22., 17/22. i 10/23.; u daljnjem tekstu: Odluka).
2. Podnositelj smatra da su osporene odredbe Odluke u nesuglasju s člankom 16., člankom 49. stavcima 1. i 2. i člankom 50. stavkom 2. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), člankom 104. stavkom 1. i člankom 107. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18. i 32/20.; u daljnjem tekstu: ZKG), člankom 32. Zakona o trgovačkim društvima („Narodne novine“, 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19., 34/22., 114/22. i 18/23.; u daljnjem tekstu: ZTD) i člancima 17., 27. i 28. stavku 2. Zakona 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.; u daljnjem tekstu: ZoZOKD).
 - 2.1. Navodi da mu je rješenjem Upravnog odjela za razvoj Grada Makarske, Odsjeka za prometno komunalno redarstvo, KLASA: UP/I-363-01/23-1/70, URBROJ: 2181-6-03-01-6-23-4 od 27. lipnja 2023. naloženo uklanjanje ugradbenog bankomata na adresi ..., M., a koja pojedinačna odluka se temelji na članku 27. stavcima 1. i 4. osporene Odluke.
 - 2.2. Podnositelj ističe da je člankom 7. stavkom 5. Odluke o komunalnom redu Grada Makarske („Glasnik Grada Makarske“, 14/19.) propisano da su vlasnici, odnosno korisnici zgrade dužni za postavljanje uređaja (npr. ATM uređaja –

bankomata i sl.) na pročelju zgrade, kojima se pristupa s javne površine, ishoditi odobrenje nadležnog tijela, dok je člankom 7. stavkom 6. Odluke o komunalnom redu propisano da su za postavljanje navedenih uređaja i druge opreme (npr. izloga i sl.) na pročelje objekta/zgrade koji se nalazi na području zaštićene kulturno-povijesne cjeline (stara gradska jezgra), kao i objekta/zgrade koji ima svojstvo pojedinačnog kulturnog dobra, kada se tim uređajima pristupa s javne površine, vlasnici, odnosno korisnici objekta/zgrade dužni prethodno ishoditi suglasnost tijela nadležnog za zaštitu i očuvanje kulturnog dobra, a potom i odobrenje nadležnog tijela. Dakle, Odlukom o komunalnom redu Grada Makarske dopušteno je postavljanje bankomata na objekte/zgrade koje se nalaze na području zaštićene kulturno-povijesne cjeline Grada Makarske. Štoviše, tom je Odlukom dopušteno postavljanje bankomata čak i na objekte/zgrade koji imaju svojstvo pojedinačnog kulturnog dobra, uz prethodno pribavljenu suglasnost tijela nadležnog za zaštitu i očuvanje kulturnog dobra i uz pribavljeno odobrenje nadležnog tijela.

2.3. Podnositelj smatra da je prva rečenica stavka 1. članka 27. osporene Odluke suprotna članku 7. stavku 6. Odluke o komunalnom redu Grada Makarske te članku 3. stavku 1. same osporene Odluke, kojim je propisano da se oznake, uređaji i urbana oprema mogu postavljati samo na način da svojim položajem i smještajem ne zaklanjaju, prekrivaju niti umanjuju estetsku i povijesnu vrijednost te opći značaj urbanističko-arhitektonskih struktura, a da istovremeno što bolje udovolje svrsi i namjeni za koju se postavljaju. Time se unutar sadržajno istoga propisa (kako Odluku o komunalnom redu i osporenu Odluku smatra članak 104. stavak 5. ZKG-a) nalaze odredbe suprotnog značenja.

2.4. Podnositelj naglašava da iz odredbe članka 104. stavka 1. ZKG-a ne proizlazi ovlast jedinice lokalne samouprave potpuno zabraniti postavljanje tendi, reklama, plakata, spomen-ploča i druge urbane opreme kao ni klimatizacijskih uređaja, dimovodnih, zajedničkih antenskih sustava i drugih uređaja na zgradama pa čak niti na zgradama koje su registrirane kao pojedinačno kulturno dobro, jer bi time jedinica lokalne samouprave, protivno ZKG-u, značajno utjecala na umanjeno, a ne poboljšanje kvalitete života u nekom njezinom dijelu, odnosno stanovnicima pojedinih zgrada, a što bi bilo suprotno cilju i svrsi ZKG-a. Sukladno ZKG-u, jedinica lokalne samouprave ovlaštena je jedino propisati uvjete pod kojima se na zgradama mogu postavljati tende, reklame, plakati, spomen-ploče i druga urbana oprema, kao i klimatizacijski uređaji, dimovodni, zajednički antenski sustavi i drugi uređaji, ali ne i u cijelosti isključiti neke zgrade od mogućnosti postave uređaja koji mogu doprinijeti kvaliteti života stanovnika.

2.5. Nadalje ističe da su prvom rečenicom članka 27. stavka 1. osporene Odluke povrijeđene ustavne odredbe o poduzetničkoj slobodi i vlasničkim pravima, jer se bez pravne osnove ograničava poduzetnike u Gradu Makarskoj i vlasnike odnosno korisnike zgrada koje su registrirane kao pojedinačno kulturno dobro na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske, kao i zgrada koje nisu registrirane kao pojedinačno kulturno dobro, ali u kojima ne posluje banka. Mišljenja je da se osporenim odredbama Odluke ograničavaju prava poduzetnika koji koriste prostor na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske na način da im se prikriveno, ali stvarno, zabranjuje obavljanje djelatnosti za koju imaju valjane dozvole nadležnih državnih tijela. Naime, vlasnik odnosno korisnik prostora na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske nezakonito je onemogućen obavljati poduzetničku djelatnost i slobodno raspolagati prostorom u svojem vlasništvu, a što je protivno ustavnom

jamstvu korištenja sloboda i prava pojedinaca sadržanome u članku 16. Ustava. U konkretnom su slučaju prava raspolaganja zgradom u vlasništvu pojedinca ograničena općim aktom jedinice lokalne samouprave, a ne zakonom. Podnositelj smatra da se takvim ograničavanjem ne štite se slobode niti prava drugih ljudi, baš kao ni pravni poredak te javni moral i zdravlje, čime su prava pojedinaca ograničena neodgovarajućim propisom i izvan pretpostavki propisanih Ustavom. Konačno, u konkretnom slučaju nije poštivano niti načelo razmjernosti koje zahtjeva Ustav, jer se vlasnicima odnosno korisnicima prostora na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske općenito priječi postavljati i držati bankomate u otvorima zgrada koje su registrirane kao pojedinačno kulturno dobro kao i u otvorima zgrada koje nisu registrirane kao pojedinačno kulturno dobro, ali u kojima ne posluje banka.

2.6. Osporene odredbe ne mogu se opravdati niti člankom 50. stavkom 2. Ustava koji propisuje da se poduzetnička sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. U konkretnom slučaju, poduzetničke slobode i vlasnička prava ograničeni su općim aktom jedinice lokalne samouprave, a ne zakonom te se ovakvim ograničenjem ne štiti interes i sigurnost Republike Hrvatske, priroda, ljudski okoliš i zdravlje ljudi.

2.7. Generalna zabrana postavljanja bankomata, uspostavljena osporenim odredbom članka 27. stavka 1. Odluke, u stvarnosti znači zabranu obavljanja potpuno legalne djelatnosti – pružanja usluge podizanje novca putem bankomata, odnosno u značajnoj mjeri neosnovano ograničava poduzetničku slobodu suprotno člancima 49. i 50. Ustava i članku 32. ZTD-a.

2.8. Pozivajući se na praksu Suda Europske unije, podnositelj zaključuje da je odredbom sadržanom u prvoj rečenici stavka 1. članka 27. osporene Odluke povrijeđen i članak 49. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije, koji jamči pravo poslovnog nastana. Naglašava da pravo Europske unije svako ograničavanje prava uvjetuje opravdanom svrhom te primjenom načela razmjernosti. Propisivanjem generalne zabrane postavljanja bankomata u otvore zgrada koje su registrirane kao pojedinačno kulturno dobro na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske, kao i u otvore zgrada koje nisu registrirane kao pojedinačno kulturno dobro, ali u kojima ne posluje banka, svaki test razmjernosti je isključen, jer postoji samo jedna mjera – zabrana postavljanja bankomata.

2.9. Podnositelj smatra da ni ZoZOKD ne daje pravo jedinici lokalne samouprave da općim aktom zabrani postavljanje bankomata.

2.10. Članak 28. stavak 2. ZoZOKD-a propisuje da se uporaba kulturnoga dobra može ograničiti jedino radi sprječavanja promjene namjene kojom se kulturno dobro dovodi u izravnu opasnost. Prema članku 34. stavku 1. ZoZOKD-a, namjenu i način uporabe nepokretnoga kulturnoga dobra rješenjem utvrđuje nadležni konzervatorski odjel, a po prethodno pribavljenom mišljenju gradonačelnika. Člankom 35. stavkom 1. ZoZOKD-a propisano je da je za promjenu namjene kulturnoga dobra vlasnik obvezan prethodno ishoditi odobrenje nadležnog tijela. Međutim, u slučaju zabrane postavljanja bankomata u otvore zgrada koje su registrirane kao pojedinačno kulturno dobro na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske, kao i u otvore zgrada koje nisu registrirane kao pojedinačno kulturno dobro, ali u kojima ne posluje banka, ne radi se o promjeni namjene kulturnoga dobra, jer je namjena toga dobra ista kao i ranije. Stoga u tom slučaju ne postoje pretpostavke za ograničavanje upotrebe kulturnog dobra, koje su učinjene odredbom sadržanom u prvoj rečenici stavka 1. članka 27. Odluke,

slijedom čega ta odredba Odluke, suprotno ZoZOKD-u, ograničava prava vlasnika kulturnoga dobra.

2.11. Podnositelj nadalje smatra da odredba sadržana u prvoj rečenici stavka 1. članka 27. osporene Odluke diskriminira vlasnike bankomata te vlasnike odnosno korisnike zgrada u otvorima kojih su postavljeni bankomati, kao i poduzetnike koji u budućnosti žele postaviti bankomate odnosno vlasnike odnosno korisnike zgrada koji žele dopustiti da se u otvorima njihovih zgrada na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske postave bankomati, u odnosu na pojedince koji posjeduju drugu urbanu opremu. Ističe da osporena odredba diskriminira vlasnike i korisnike prostora te poduzetnike na temelju vrste uređaja koje drže u otvorima na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske. Posebno je sporno što se u otvorima zgrada koje nisu registrirane kao pojedinačno kulturno dobro, ali u kojima posluje banka, sukladno osporenoj Odluci mogu postavljati bankomati. U nejednak se položaj stavljaju vlasnici i korisnici prostora na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske te poduzetnici, ovisno o tome imaju li u vlasništvu ili zakupu zgradu ili dio zgrade koja je registrirana kao pojedinačno kulturno dobro ili zgradu ili dio zgrade koja nije registrirana kao pojedinačno kulturno dobro te vlasnici ili korisnici zgrade ili dijela zgrade koja nije registrirana kao pojedinačno kulturno dobro, ovisno o tome posluje li u takvoj zgradi banka ili ne. Na taj način vlasnici i korisnici zgrada ili dijelova zgrada diskriminirani su, unatoč jednakom pravnom statusu njihovih zgrada, tj. okolnosti da se one nalaze na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske te da one jesu ili nisu registrirane kao pojedinačno kulturno dobro. Drugim riječima, vlasnici i korisnici zgrada u kojima posluje banka, suprotno članku 14. stavaka 2. Ustava, nalaze se u povlaštenom položaju u odnosu na ostale vlasnike i korisnike zgrada te poduzetnike na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske.

2.12. Propisujući dopuštanje postavljanja ugradbenih bankomata samo u prizemljima zgrada koje nisu registrirane kao pojedinačno kulturno dobro i u kojima posluje banka, a ne i u drugim zgradama na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske, odredba sadržana u prvoj rečenici članka 27. stavka 1. osporene Odluke izravno diskriminira vlasnike odnosno korisnike zgrada u kojima banka ne posluje u odnosu na vlasnike i korisnike zgrada u kojima banka posluje.

2.13. Podnositelj smatra da je članak 27. stavak 4. osporene Odluke protivan članku 107. ZKG-a i članku 78. stavku 1. ZoZOKD-a.

2.14. Člankom 27. stavkom 4. Odluke propisano je da je za postavljanje bankomata iz stavaka 1 i 2. toga članka potrebno ishoditi odobrenje upravnog odjela te suglasnost Konzervatorskog odjela. Članak 107. stavak 1. ZKG-a propisuje da poslove provedbe odluke o komunalnom redu obavlja upravno tijelo jedinice lokalne samouprave određeno općim aktom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave o ustroju upravnih tijela. Ovo tijelo u provedbi odluke o komunalnom redu ovlašteno je obavljati taksativno navedene poslove propisane člankom 107. stavkom 2. ZKG-a. Postavljanje bankomata u otvore zgrada na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske, treba, prema mišljenju podnositelja, podvesti pod ovlast dopuštanja i određivanja uvjeta za postavljanje urbane opreme na zgradama, slijedom čega potpada pod nadležnost jedinice lokalne samouprave, a ne Konzervatorskog odjela kao ustrojstvene jedinice Ministarstva kulture. Ovome u prilog ide i članak 78. stavak 1. ZoZOKD-a koji propisuje nadležnost konzervatorskog odjela Ministarstva kulture na čijem se području kulturno dobro nalazi.

2.15. Izdavanje suglasnosti za postavljanje bankomata u otvorima zgrada na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske nije obuhvaćeno ovlastima konzervatorskog odjela propisanim ZoZOKD-om niti se taksativni popis nadležnosti konzervatorskog odjela, koji je propisan ZoZOKD-om, može proširiti odlukom jedinice lokalne samouprave, u konkretnom slučaju Grada Makarske. Stoga pribavljanje suglasnosti, kao pretpostavke postavljanja bankomata u otvorima zgrada na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske, predstavlja nemoguć, a samim time i protuzakonit uvjet.

2.16. Podnositelj zaključuje da iz navedenih odredaba ZKG-a i ZoZOKD-a proizlazi da su poslovi dopuštanja i određivanja uvjeta za postavljanje bankomata, kao vrste urbane opreme na zgradama, poslovi upravnog tijela jedinice lokalne samouprave, a ne tijela državne uprave, u konkretnom slučaju konzervatorskog odjela Ministarstva kulture, slijedom čega je članak 27. stavak 4. Odluke suprotan članku 107. ZKG-a i članku 78. stavku 1. ZoZOKD-a.

2.17. Predlaže da ovaj Sud ukine stavak 1. i stavak 4. članka 27. osporene Odluke te na temelju članka 85. stavka Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS) obustavi izvršenje osporenih odredaba.

3. Sud je pozvao donositelja osporene Odluke da se očituje o zahtjevu.

3.1. U očitovanju koje je Sudu dostavio gradonačelnik Grada Makarske navedeno je da je među ovlastima za uređenje naselja i ovlast za uređenje pitanja kao što je uređenje pročelja, dvorišta i okućnica zgrada u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba, u dijelu koji je vidljiv s površine javne namjene, kao i propisivanje uvjeta za postavljanje uređaja na tim zgradama, u koje ulaze i bankomati, jer je uređivanje navedenih pitanja ZKG-om prepušteno jedinicama lokalne samouprave, sukladno njihovim potrebama. S obzirom na činjenicu da je posljednjih godina došlo do nekontroliranog rasta broja bankomata na pročeljima zgrada na području kulturno povijesne cjeline Grada Makarske, a koja je zaštićeno kulturno dobro, pri čemu su investitori takvih zahvata nerijetko otvarali nove otvore na povijesnim građevinama, 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 njezin značaj, nastojalo se tome stati na kraj donošenjem osporavane Odluke, između ostalog, i člankom 27. Odluke.

3.2. Osporavanim člankom 27. Odluke propisano je da se bankomati mogu ugraditi samo u prizemljima zgrada koje nisu registrirane kao pojedinačno kulturno dobro i u kojoj posluje banka, na način da se koriste postojeći otvori, bez širenja istih i bez otvaranja novih. U pravilu je riječ o pročeljima zgrada u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba, koja su vidljiva s površina javne namjene, jer se bankomati gotovo uvijek postavljaju u otvorima pročelja zgrada okrenuti prema javnoj površini, kako bi bili dostupni korisnicima, pa je legitimno pravo predstavničkog tijela da općim aktom propiše takva ograničenja i zabrane, a sukladno članku 104. ZKG-a.

3.3. Smatra da odredba kojom se dopušta postavljanje bankomata samo u prizemljima zgrada u kojima posluje banka, i to pod uvjetom da zgrade nisu registrirane kao pojedinačno kulturno dobro, nije diskriminatorna. Mišljenja je da se bankama koje imaju poslovnice u zgradi koja nije registrirana kao pojedinačno kulturno dobro, a nalazi se na području kulturno povijesne cjeline, ipak treba omogućiti postavljanje bankomata na pročelju, ali samo koristeći postojeće otvore, bez širenja postojećih i otvaranja novih, s obzirom na to da u tim poslovnim prostorima banke 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 svojim korisnicima, za razliku od poslovnih subjekata koji se bave samo pružanjem usluga instalacija bankomata i podizanja gotovine te elektronskih financijskih transakcija, koji takve troškove nemaju, pa oni nisu, niti mogu biti u usporedivoj i identičnoj situaciji s bankama koje svoje poslovanje obavljaju u tim poslovnicama. Razumljivo je da će banke u takvim poslovnim prostorima imati i svoje bankomate kako bi svojim korisnicima mogle pružiti potpunu uslugu. Međutim, na pročelja zgrada koje su registrirane i zaštićene kao pojedinačno kulturno dobro nije dozvoljeno postavljati bankomate unatoč činjenici što u njima posluje banka.

3.4. U očitovanju se nadalje tvrdi da nije osnovan navod podnositelja zahtjeva da se pobijanom Odlukom u potpunosti zabranjuje postavljanje bankomata na području kulturno povijesne cjeline grada Makarske koji nisu u vlasništvu banaka, jer je stavkom 2. osporavanog članka 27. Odluke propisana mogućnost postavljanja bankomata kao samostojećih 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 to npr. podnositelj zahtjeva, jer se za takve lokacije za postavljanje samostojećih bankomata, a putem javnog poziva, mogu prijaviti svi poslovni subjekti koji su registrirani za obavljanje takve djelatnosti, pa tako i podnositelj zahtjeva.

3.5. Nadalje se navodi da su Odlukom propisana ograničenja vlasnicima odnosno korisnicima i ostale urbane opreme, uređaja i oznaka postavljene na području kulturno povijesne cjeline grada Makarske, a ne samo za vlasnike odnosno korisnike bankomata. Tako je npr. Odlukom zabranjeno postavljanje pergola i nadstrešnica na ugostiteljskim terasama, koji više ne mogu biti zatvorenog tipa, te se dozvoljava samo postavljanje tendi i suncobrana, na svim građevinama se dozvoljava samo postavljanje vrata i prozora od prirodnih, izvornih materijala, klima uređaji, antene i drugi uređaji za prijem zemaljskih i satelitskih signala ne smiju se postavljati na ulična pročelja i sl. Na preostalom području Grada Makarske, izvan obuhvata kulturno povijesne cjeline, dozvoljeno je postavljanje bankomata, uz odobrenje nadležnog gradskog odjela, bez posebnih ograničenja, kao što je to propisano za područje stare gradske jezgre.

3.6. Nadalje se navodi da je ovaj Sud donio presudu, poslovni broj: Usoz-145/23-7 od 30. listopada 2023. kojom je odbijen zahtjev podnositelja E. – U. d.o.o. Z. za ocjenu zakonitosti članka 27. Odluke, a koji članak se također osporava predmetnim zahtjevom. S obzirom na to da je u istoj stvari donesena presuda Suda, predlaže se odbiti zahtjev i u ovom predmetu.

4. Zahtjev nije osnovan.

5. Osporenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Makarske na temelju članka 104. stavka 5. ZKG-a, članka 35. 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.) i članka 40. Statuta Grada Makarske ("Glasnik Grada Makarske", 32/21.).

6. Članak 27. Odluke, čiji se stavci 1. i 4. osporavaju, propisuje:

Članak 27.

Ugradbeni bankomati mogu se ugraditi samo u prizemljima zgrada koje nisu registrirane kao pojedinačno kulturno dobro i u kojoj 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 lijepljenje neprozirnih folija i naljepnica na staklene površine.

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

U neposrednoj blizini bankomata obavezno se postavlja posuda za otpatke.

Za postavljanje bankomata iz stavka 1. i 2. ovog članka potrebno je ishoditi odobrenje upravnog odjela te suglasnost Konzervatorskog odjela.

7. Za ocjenu zakonitosti osporavane Odluke neposredno su mjerodavne odredbe članka 104. stavka 1. točke 1. i stavka 5. ZKG-a koje propisuju da 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 (stavak 1. točka 1.) te da se sadržaj odluke o komunalnom redu iz stavaka 1., 2. i 3. toga članka može propisati s više odluka (stavak 5.).

8. Polazeći od predmeta uređenja osporene Odluke, Sud zaključuje da je Grad Makarska osporenom Odlukom postupio u skladu s ovlašću koja mu je dana člankom 104. stavkom 1. ZKG-a, a koja se odnosi na propisivanje uvjeta pod kojima se na zgradama može postavljati urbana oprema odnosno uređaji.

9. Budući da se osporenom Odlukom uređuju uvjeti postavljanja urbane opreme na javnim površinama na području kulturno-povijesne cjeline Grada Makarske, za ocjenu osnovanosti zahtjeva mjerodavan je i ZoZOKD.

10. Člankom 2. stavkom 1. ZoZOKD-a propisano je da su kulturna dobra od interesa za Republiku Hrvatsku i uživaju njezinu osobitu zaštitu.

11. Člankom 3. ZoZOKD-a propisano je da kulturna dobra, bez obzira na vlasništvo, preventivnu zaštitu ili registraciju, uživaju zaštitu prema odredbama ZoZOKD-a.

12. Člankom 4. stavkom 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 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.

13. Iz navedenih zakonskih odredaba proizlazi pravo jedinice lokalne samouprave da u svrhu zaštite kulturnih dobara o kojima je ovlaštena skrbiti na svom području, a u okviru zakonske ovlasti za uređenje naselja, zasebnom odlukom uredi uvjete za postavljanje urbane opreme i različitih uređaja, u koju kategoriju ulaze i bankomati. Pritom je jedinica lokalne samouprave ovlaštena na području kulturno povijesne cjeline, uvjete postavljanja urbane opreme na javnim površinama ili drugim mjestima koji su vidljivi s površina javne namjene urediti drugačije (odnosno propisati strože uvjete) u odnosu na dijelove koji ne ulaze u područje kulturno povijesne cjeline.

14. S obzirom na podnositeljeve navode o nedopuštenom ograničenju poduzetničke slobode (općim aktom) i to na način koji je prema njegovu mišljenju u nesuglasju s načelom razmjernosti, prije svega valja ponoviti da je zakonodavac ZKG-om ovlastio predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave da donese odluku o komunalnom redu kojom se propisuje uređenje naselja te određuju uvjeti za postavljanje urbane opreme i drugih uređaja na građevinama.

15. Pored toga, valja naglasiti da je zakonodavac ZoZOKD-om uspostavio pravila za zaštitu kulturnih dobara, obveze i prava vlasnika kulturnih dobara, mjere zaštite i očuvanja kulturnih dobara te uredio druga pitanja u vezi sa zaštitom i očuvanjem kulturnih dobara. U tom je smislu ZoZOKD propisao da su vlasnici i nositelji prava na kulturnom dobru te drugi imatelji kulturnoga dobra odgovorni za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara prema odredbama toga Zakona te za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara, za određivanje mjera zaštite i nadzora nad njihovim provođenjem u sklopu svog djelokruga, skrbe i odgovorna su, među ostalima, i tijela lokalne samouprave. ZoZOKD propisuje različita ograničenja koja se odnose na kulturna dobra, a među kojim ograničenjima je i ograničenje uporabe kulturnoga dobra (članci 34. i 35. ZoZOKD-a). Stavkom 1. članka 34. ZoZOKD-a propisano je da namjenu i način uporabe nepokretnoga kulturnoga dobra rješenjem utvrđuje nadležno tijelo, a po prethodno pribavljenom mišljenju gradonačelnika Grada Zagreba, gradonačelnika, odnosno općinskog načelnika.

16. Polazeći od činjenice da su ograničenja prava vlasništva i korištenja kulturnih dobara propisana zakonom (ZoZOKD-om), u okviru kojeg ograničenja se, prema ocjeni ovoga Suda, kretalo predstavničko tijelo Grada Makarske donoseći osporenu Odluku, Sud ocjenjuje da osporavana Odluka, propisujući uvjete postavljanja i ugradnje bankomata na kulturnim dobrima na području Grada Makarske te uvjetujući postavljanje bankomata na kulturnim dobrima pribavljanjem suglasnosti nadležnog konzervatorskog odjela, nije prešla dopuštene granice postupanja određene zakonom niti se može smatrati da je njome, suprotno zakonu, ograničena poduzetnička sloboda.

17. Imajući na umu cilj koji se osporavanom mjerom želio postići (primarno - očuvanje odnosno zaštita kulturnih dobara), kao i činjenicu da se ograničenje odnosi samo na objekte odnosno područje grada koje uživa ZoZOKD-om propisanu zaštitu, dok na drugim područjima grada Makarske ne postoje ograničenja, Sud smatra da osporavanim odredbama Odluke, poduzetnicima na koje se odnose ograničenja glede postavljanja i ugradnje bankomata nije nametnut nerazmjern teret.

18. Podnositelj zahtjeva smatra da osporena odredba članka 27. stavka 1. Odluke dovodi do diskriminacije i povrede poduzetničke slobode svih poslovnih subjekata osim jedne, uske, skupine (banaka) na koje se ograničenje ne odnosi.

19. Istovjetne je prigovore ovaj Sud ocijenio neosnovanima u predmetu poslovni broj: Usoz-145/23 u povodu zahtjeva drugog podnositelja. Imajući na umu članak 10. stavak 2. ZUS-a prema kojemu je pravomoćna presuda suda kojom se odlučuje o zakonitosti općeg akta obvezna za sve, u ovome je predmetu dostatno uputiti na obrazloženje (pravomoćne) presude ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-145/23-7 od 30. listopada 2023. kojom je odbijen zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 27. osporene Odluke.

20. Slijedom navedenog, Sud ocjenjuje da osporene odredbe Odluke nisu suprotne ZKG-u i ZoZOKD-u.

21. U odnosu na navod podnositelja o nesuglasnosti osporenih odredaba Odluke s Odlukom o komunalnom redu Grada Makarske (koje odluke podnositelj pogrešno

smatra jednom odlukom) valja reći da je predmet postupka ocjene zakonitosti općih akata ocjena suglasnosti općeg akta sa zakonom, a ne s drugim općim aktom niti je to ocjena međusobne usklađenosti odredaba istog (jednog) općeg akta, slijedom čega navedeni prigovor ne može dovesti do drugačijeg ishoda ovoga objektivnog upravnog spora.

22. Osvrćući se na pozivanje podnositelja na praksu Suda Europske unije (presuda C-106/16), u prilog tvrdnji da je prva rečenica stavka 1. članka 27. osporene Odluke nesuglasna s člankom 49. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije, koji jamči pravo poslovnog nastana, valja istaknuti da se navedeni predmet Suda Europske unije odnosi na činjenična i pravna pitanja koja su od činjeničnog i pravnog supstrata u ovom predmetu toliko različita da onemogućavaju svaku usporedbu, slijedom čega pozivanje na tu praksu Suda Europske unije ne može dovesti do drukčijeg ishoda ovoga spora.

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

24. Budući da je donesena odluka o zahtjevu, Sud nije odlučivao o prijedlogu za obustavu izvršenja osporavanih odredaba.

U Zagrebu 12. veljače 2024.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.