



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

Poslovni broj: Usoz-43/2024-8

REPUBLIKA HRVATSKA

RJEŠENJE

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 Jelene Rajić, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice – specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po zahtjevima JK, OIB: [osobni identifikacijski broj], [adresa], koju zastupa opunomoćenik Marin Domjanović, odvjetnik u Zagrebu, OIB: [osobni identifikacijski broj], 3. Pile 23/III, EUROPLAKAT d.o.o. Zagreb, OIB: 82351347170, Zagorska 2, kojeg zastupa opunomoćenica Marina Biondić, odvjetnica u Zagrebu, OIB: [osobni identifikacijski broj], Radmanovačka 1 te P.I.O. d.o.o. Zagreb, OIB: 25469027977, Trg Jospia Jurja Strossmayera 8, kojeg zastupa opunomoćenica Ana Sabljar, odvjetnica u Šenkovcu, Ivana Vrapca 10, rješavajući o prijedlozima za obustavu izvršenja općeg akta, na sjednici vijeća održanoj 17. prosinca 2024.

r i j e š i o j e

- I. Obustavlja se izvršenje sljedećih odredaba Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 15/23. i 42/23.):
 - članka 61. stavka 1. u dijelu koji glasi: „zemljišta i objekte u vlasništvu drugih“
 - članka 61. stavka 4.
 - članka 156. stavka 1. u dijelu koji glasi: „te na površine i objekte u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba“
 - članka 168. stavka 2.
- II. Obustava izvršenja iz točke I. izreke ovog rješenja traje do donošenja odluke Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u postupku ocjene zakonitosti Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 15/23. i 42/23.).

Obrazloženje

1. JK iz [adresa] podnijela je ovome Sudu obavijest o nezakonitosti članka 61. stavaka 1., 3. i 4. Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 15/23. i 42/23.; u daljnjem tekstu: Odluka). Predmet se vodi pod poslovnim brojem: Usoz-43/24.

2. EUROPLAKAT d.o.o. Zagreb podnio je dvije obavijesti o nezakonitosti članka 42. stavka 3., članka 61. stavka 1. i članka 168. stavka 2. Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba, koji predmeti se vode pod poslovnim brojevima: Usoz-101/24 i Usoz-114/24.

3. P.I.O. d.o.o. Zagreb podnio je zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 42. stavka 3. te članka 61. stavaka 1., 3. i 4. Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba, koji predmet se vodi pod poslovnim brojem: Usoz-160/24.

4. Budući da je riječ o prijedlozima za pokretanje postupka ocjene zakonitosti jednog općeg akta, Sud je, sukladno članku 113. stavku 1. Sudskog poslovnika („Narodne novine“, 37/14., 49/14., 8/15., 35/15., 123/15., 45/16., 29/17., 33/17., 34/17., 57/17., 101/18., 119/18., 81/19., 128/19., 39/20., 47/20., 138/20., 147/20., 99/21., 145/21., 23/22., 12/23., 122/23. i 55/24.), spojio predmete radi donošenja zajedničke odluke.

5. Sud je zaprimio i druge obavijesti odnosno zahtjeve za ocjenu zakonitosti osporene Odluke koji ne sadrže prijedloge za obustavu izvođenja osporenih odredaba, slijedom čega ti predmeti nisu obuhvaćeni ovim rješenjem.

6. Podnositelji smatraju da je osporavana Odluka nesuglasna s Ustavom Republike Hrvatske („Narodne novine“, 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske), sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 33/01., 60/01. – vjerodostojno tumačenje, 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 123/17., 98/19. i 144/20.), Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“, 127/17., 138/20., 151/22. i 114/23.), Zakonom o Gradu Zagrebu („Narodne novine“, 62/01., 125/08., 36/09., 119/14., 98/19. i 144/20.), Zakonom o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18. i 32/20.), Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine“, 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 90/10., 143/12. i 152/14.), Zakonom o općem upravnom postupku („Narodne novine“, 49/09. i 110/21.), Zakonom o obveznim odnosima („Narodne novine“, 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 145/23. i 155/23.) i Statutom Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 23/16., 2/18., 23/18., 3/20., 3/21. i 16/22.). Pozivaju se na brojne odluke ovoga Suda koje smatraju relevantnima za odlučivanje o zakonitosti osporene Odluke i primjenjivima u ovom sporu.

6.1. Smatraju da Grad Zagreb nije ovlašten propisati plaćanje naknade za postavljanje reklamnih panoa na površinama koje nisu u njegovom vlasništvu, jer takvo plaćanje nema temelja u zakonu. Stoga je propisivanje plaćanja naknade za reklamne predmete i natpise postavljene na površinama u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba protivno zakonu. Nadalje navode da postoje brojni primjeri u kojima, iako su reklamni panoi postavljeni na privatne nekretnine prije stupanja na snagu osporene Odluke, komunalni redari donose rješenja s nalogom za njihovo uklanjanje pozivajući se na osporenu Odluku s obrazloženjem da vlasnici/korisnici reklamnih panoa nemaju rješenje nadležnog gradskog upravnog tijela za njihovo postavljanje. Uz ta rješenja izdaju i prekršajne naloge zbog prekršaja iz članka 164. stavka 1. točke 13. i članka 164. stavka 2. osporene Odluke s obrazloženjem da je reklamni pano postavljen bez rješenja ili suprotno rješenju iz članka 39. stavka 1. Odluke. Smatraju da mjera prisilnog uklanjanja reklamnih panoa nije razmjerna jer su naknade nezakonito propisane. Mišljenja su da se uklanjanje reklamnih panoa s privatnih nekretnina temelji na razlogu koji je izravno povezan s nezakonitošću članka 61. osporene Odluke. Stoga prisilno uklanjanje reklamnih panoa nema i ne može imati legitimni cilj. Osim toga, uklanjanje tih složenih i skupih konstrukcija dovodi do visokih troškova za vlasnike/korisnike

reklamnih panoa, koji su u potpunom nerazmjeru s ciljem koji se uklanjanjem navodno nastoji postići (a čija je legitimnost i sama sporna). Smatraju da je primjenom osporenih odredaba izravno povrijeđeno zakonsko pravo vlasnika/korisnika reklamnih panoa da za postavljanje reklamnih panoa na zemljišta i objekte u vlasništvu drugih nisu dužni plaćati naknadu Gradu Zagrebu, a posljedično i pravo na to da im izdavanje rješenja o postavljanju reklamnih panoa na zemljišta i objekte u vlasništvu drugih ne bude uvjetovano prethodnim plaćanjem naknade Gradu Zagrebu.

6.2. Ističu da je uvođenjem roka za postavljanje reklamnih panoa ograničena poduzetnička aktivnost poduzetnika koji ulažu svoje resurse u postavljanje tih panoa jer poduzetnik nema mogućnosti predvidjeti hoće li mu se investicija isplatiti s obzirom na to da se isplativost ne može očekivati kroz razdoblje od samo pet godina. Iako Odluka predviđa mogućnost produženja propisanog roka, podnositelji smatraju da je takva mogućnost nepredvidiva i ovisi isključivo o volji donositelja osporenog akta odnosno donositelja rješenja na temelju kojeg se dozvoljava postavljanje reklamnih panoa. Smatraju da se određivanjem roka za postavljanje reklamnih panoa nedopušteno zadire u obveznopravne odnose gospodarskih subjekata koji obavljaju gospodarsku djelatnost, nametanjem ograničenja glede trajanja obveznopravnih odnosa.

6.3. Naposljetku ističu da osporena Odluka ima povratno djelovanje. Mišljenja su da prijelazne i završne odredbe Odluke zadiru u stečena prava poduzetnika koji su ishodili pravomoćna rješenja za postavljanje reklamnih panoa na temelju ranijih odluka o komunalnom redu. Ti su poduzetnici, na temelju pravomoćnih rješenja ulagali i izvršili značajne investicije u postavljanje reklamnih panoa te su u skladu s ishodenim dozvolama kreirali svoje buduće poslovne politike. Propisivanjem da su vlasnici reklama i reklamnih panoa postavljenih na temelju ranije Odluke o komunalnom redu dužni u roku od tri godine od dana stupanja na snagu osporene Odluke ishoditi nova rješenja i sklopiti ugovore sukladno odredbama nove Odluke te ukloniti reklamne panoe i reklame koji nisu u potpunosti u skladu s odredbama nove Odluke, nastoji se poduzetnicima čiju djelatnost čini komercijalno vanjsko oglašavanje oduzeti njihova stečena prava protuustavnim i protuzakornim povratnim djelovanjem propisa, a što značajno doprinosi pravnoj nesigurnosti i nemogućnosti razvoja tržišta vanjskog oglašavanja u Gradu Zagrebu. Smatraju osobito važnim i financijski aspekt, odnosno činjenicu da su poduzetnici, na temelju legitimnih očekivanja da će moći konzumirati svoja prava na temelju rješenja i dozvola koje su ishodili, uložili značajna sredstva u postavljanje reklamnih panoa te se postavlja pitanje što će biti s predmetnim investicijama (posebno u odnosu na digitalne panoe, čija je početna investicija vrlo visoka), ako im se oduzmu stečena prava. Ostavljeni rok prilagodbe od tri godine smatraju prekratkim te ističu da on ne ostavlja dovoljno vremena poduzetnicima za usklađivanje budućeg poslovanja s novom pravnom regulacijom.

6.4. Predlažu da Sud ukine osporavane odredbe Odluke, a do donošenja odluke o prijedlozima obustavi izvršenje Odluke.

7. Prije svega valja reći da je člankom 169. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.; u daljnjem tekstu: ZUS/24.) propisano da će se upravni sporovi pokrenuti do dana stupanja na snagu toga Zakona dovršiti po odredbama toga Zakona. Stoga se u ovom sporu primjenjuje ZUS/24.

8. Osporavanu Odluku donijela je Gradska skupština Grada Zagreba 27. travnja 2023. na temelju članka 104. stavka 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu i članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba. Odluka je izmijenjena Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke od 13. prosinca 2023.

9. Osporavane odredbe Odluke glase:

Članak 42.

Reklamni panoi reklamne oglasne površine do 12 m² koji se koriste za komercijalno oglašavanje, oglašavanje državnih, gradskih manifestacija i akcija, te reklamiranje vlastite djelatnosti mogu se postavljati na površine javne namjene, zemljišta u vlasništvu drugih pravnih ili fizičkih osoba, na objekte i ograde gradilišta.

Reklamni panoi reklamne oglasne površine veće od 12 m² mogu se postavljati isključivo radi reklamiranja vlastite djelatnosti na građevine poslovne namjene u kojima subjekt obavlja djelatnost.

Reklamni panoi iz stavaka 1. i 2. ovoga članka mogu se postavljati na rok do 5 godina uz mogućnost produženja.

Rok za reklamne panoje koji se postavljaju na površine javne namjene koje se daju u zakup putem javnog natječaja ne može biti dulji od roka iz stavka 3. ovoga članka.

Materijalom, veličinom i bojom moraju se uklopiti u postojeće okruženje. Konstruktivni elementi, nosivi stupovi i rasvjetna tijela ne smiju se isticati oblikovanjem, bojom i materijalom.

Vlasnik reklamnog panoa dužan je na panou istaknuti svoj naziv.

Ako reklamni panoi nemaju nalijepljenu reklamnu poruku, moraju biti prekriveni plakatom bijele boje.

Članak 61.

Za postavljanje ploča s natpisom, plakata, reklama i reklamnih panoa na površine javne namjene, zemljišta i objekte u vlasništvu drugih, plaća se naknada.

Naknadu iz stavka 1. ovoga članka za postavljanje ploča s natpisom, plakata, reklama i reklamnih panoa prema zonama propisuje gradonačelnik na prijedlog gradskoga upravnog tijela nadležnog za komunalne poslove i javne površine.

Vlasnik, odnosno korisnik opreme iz stavka 1. ovoga članka i gradonačelnik, odnosno osoba koju on ovlasti, sklapaju ugovor o plaćanju naknade.

Ugovor iz stavka 3. ovoga članka sklapa se prije izdavanja rješenja o postavljanju.

Članak 156.

Predmeti postavljeni na površine javne namjene te na površine i objekte u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba suprotno odredbama ove odluke moraju se odmah ukloniti.

Vlasniku, odnosno korisniku protupravno postavljenog predmeta, komunalni redar naredit će rješenjem njegovo uklanjanje.

Ako vlasnik, odnosno korisnik, u određenom roku ne postupi po rješenju iz stavka 2. ovoga članka, izvršenje rješenja preko treće osobe provest će se na odgovornost i trošak vlasnika, odnosno korisnika.

Izvršenje rješenja iz stavka 3. ovoga članka može provesti pravna ili fizička osoba obrtnik kojoj je Grad povjerio poslove održavanja sukladno programu održavanja komunalne infrastrukture.

Članak 168.

Postupci započeti do stupanja na snagu ove odluke dovršit će se prema Odluci o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada Zagreba 14/19, 24/19, 22/20 i 16/22) ako je stranka podnijela uredan zahtjev.

Vlasnici reklama i reklamnih panoa postavljenih na temelju Odluke o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada Zagreba 14/19, 24/19, 22/20 i 16/22) dužni su u roku od tri godine od dana stupanja na snagu ove odluke ishoditi nova rješenja i sklopiti ugovore sukladno odredbama ove odluke i ukloniti reklame i reklamne panoe koji nisu u skladu s odredbama ove odluke.

10. Prema ocjeni ovog Suda, razlozi kojima podnositelji obrazlažu zahtjeve za pokretanje postupka ocjene zakonitosti osporavane Odluke dovode u sumnju suglasnost osporavanih odredaba Odluke sa zakonom, s različitih aspekata.

11. S obzirom na navedeno, a imajući na umu posljedice koje za adresate Odluke nastupaju njenom primjenom kao i činjenicu da odlučivanje o zakonitosti osporavane Odluke zahtijeva provođenje složenog postupka u kojemu je potrebno pribaviti očitovanje donositelja osporene Odluke o zahtjevima, analizirati Odluku, a osobito osporavane odredbe u svjetlu različitih mjerodavnih propisa i sudske prakse, Sud je na temelju članka 161. stavka 2. ZUS-a/24. obustavio izvršenje određenih odredaba osporavane Odluke do donošenja odluke kojom će odlučiti o zakonitosti osporavane Odluke.

12. Ovo rješenje ni na koji način ne prejudicira odluku ovoga Suda o zakonitosti osporavane Odluke.

U Zagrebu 17. prosinca 2024.

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