



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

Poslovni broj: Usoz-31/2024-6

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 Snježane Horvat - Paliska, predsjednice vijeća, dr.sc. Sanje Otočan, Senke Orlić Zaninović, Blanše Turić i Kristina Senjak Krunić članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice specijalistice Ivane Mamić Vuković kao zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom zahtjeva AG iz [adresa] i PG iz [adresa], zastupanog po opunomoćeniku Ivanu Biščanu odvjetniku u Samoboru, na sjednici vijeća održanoj 27. svibnja 2025.

### p r e s u d i o j e

Ne prihvaća se prijedlog za ocjenu zakonitosti članka 21. stavaka 1. i 3. i članka 123. alineja 12. i 13. Odluke o komunalnom redu Grada Svete Nedelje (Glasnik Grada Svete Nedelje 7/20, 3/22).

### Obrazloženje

1. Podnositelji obavijesti predlažu pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke o komunalnom redu Grada Svete Nedelje (Glasnik Grada Svete Nedelje 7/20, 3/22 – dalje Odluka) i to članka 21. stavka 1. i 3. te članka 123. alineje 11 i 13. (dalje osporene odredbe).
2. Predlagatelji nezakonitost osporenih odredbi vide u njihovoj protivnosti sa člancima 30., 31. i 32. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, člankom 104., stavkom 1. točkom 1. Zakonom o komunalnom gospodarstvu te člankom 48. Ustava Republike Hrvatske.
3. Pojašnjavaju da je vlasništvo zaštićeno Ustavom RH, a koje ustavno pravo se dalje razrađuje zakonom kao stvarno pravo na određenoj stvari koje ovlašćuje svoga nositelja da s tom stvari i koristima od nje čini što ga je volja te da svakoga drugoga od toga isključi, ako to nije protivno tuđim pravima ni zakonskim ograničenjima kao ni općim ograničenjima. Ističe da namjenu nekretnina štite drugi posebni zakoni, npr. Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o šumama, dok gradnju štite Zakon o gradnji i Zakon o prostornom uređenju, dok gospodarenje otpadom uređuje Zakon o gospodarenju otpadom.
4. Smatraju da su osporene odredbe čl. 21. st. 1. i 3. Odluke o komunalnom redu Grada Svete Nedelje suprotne ustavnom jamstvu prava vlasništva i odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, kao najširem mogućem pravu, koje

uključuje čak i uništenje stvari (pa po tome gotovo i nekretnine), s ograničenjem da to ne šteti drugima i da nije ograničeno drugim zakonima. Nadalje smatra da osporene odredbe izlaze iz propisanog okvira Zakona o komunalnom gospodarstvu jer propisuje ograničenje raspolaganja stvarju (nekretninom) u širem opsegu od Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (koji je poseban zakon i prema tome viši od Zakona o komunalnom gospodarstvu glede prava vlasništva), a i od samog Zakona o komunalnom gospodarstvu koji govori samo o uređenju okućnice i dvorišta, s obzirom na to da ne spominju razloge takvih ograničenja (primjerice, ne sadrže tekst koji bi glasio otprilike "nije dozvoljeno skladištenje ili odlaganje... kada takvo odlaganje ugrožava javni red, čistoću, zdravlje i druge vlasnike nekretnina"). Tvrdi da estetski aspekt, na koji očito Odluka u sadašnjem obliku cilja i kojeg štiti, nije onaj aspekt koji bi trenutačno dozvoljavao ograničenje načina korištenja nekretnina (pa i gomilanjem ružnih stvari - otpada i otpadu sličnih stvari) s obzirom na to da ni jedan zakon ne dopušta da taj aspekt preteže nad zakonskim pravom vlasništva. Dio odredbe čl. 21. osporavane Odluke o komunalnom redu kada spominje "skladištenje ili odlaganje glomaznog, opasnog ili drugog otpada, rabljenih automobila, raznog materijala kao što je građevinski materijal, drva za ogrjev, otpadno drvo, željezo lim i sl." određuje ono što je već normirano zakonom koji određuje gospodarenje otpadom, dok stavak 3. čl. 21. iste Odluke tekstem "Nekretnine nije dozvoljeno koristiti protivno njihovoj namjeni, bez odgovarajućih dozvola i projektne dokumentacije te na način na koji bi se narušio izgled naselja i krajolika" ulazi u područje zakona koji uređuju gradnju i prostorno uređenje, odnosno zakona koji se odnose na posebna zemljišta (npr. poljoprivredno, šume).

5. Predlagatelji nastavno navode da odredba čl. 123. osporavane Odluke o komunalnom redu propisuje prekršajne kazne za povrede spornih odredbi te da ako su spomenute odredbe nezakonite, pa i protuustavne, onda su i propisani prekršaji nezakoniti i protuustavni. Zbog navedenog podnositelji predlažu pokrenuti postupak ocjene usklađenosti osporenih odredbi s Ustavom i zakonom te ih ukinuti. Predlažu i obustaviti njihovo izvršenje do donošenja presude.

6. Donositelj akta u očitovanju navodi da je osporena Odluka donesena u skladu sa odredbom članka 104. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ 68/18, 110/18, 32/20, 145/24 dalje ZKG), a da su osporene odredbe Odluke nužne radi osiguravanja komunalnog reda, čistoće, zaštite čovjeka, prirode, ljudskog okoliša i temeljene su na odredbama Zakona o gospodarenju otpadom, Zakona o zaštiti prirode, Zakona o zaštiti okoliša (stavak 1. osporene odredbe) te Zakona o prostornom uređenju, Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Zakona o šumama i Pravilniku o jednostavnim i drugim građevinama i radovima. Nadalje, navodi da osporene odredbe nisu u nesuglasju sa odredbom članka 32. stavka 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Napominje da su osporene odredbe jednoobrazne s odlukama o komunalnom redu drugih jedinica lokalne samouprave, uz neznatne razlike. Ističe kako su podnositelji obavijesti vlasnici poljoprivrednog zemljišta na kojem, bez odgovarajućih dozvola, grade skladišta i hale i obavljaju gospodarsku, a ne poljoprivrednu djelatnost.

7. Osporenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Svete Nedelje na 31. sjednici održanoj 30. lipnja 2020. pozivom na odredbe članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine br. 68/18, 110/18, 32/20) i članka 31. Statuta Grada Svete Nedelje (Glasnik Grada Sveta Nedelje br. 09/09, 10/11, 02/13, 03/13-pročišćeni tekst, 03/18, 04/19, 02/20, 03/20-pročišćeni tekst), dok su izmjene i

dopune Odluke donesene na 8. sjednici održanoj 4. travnja 2022., kojim izmjenama i dopunama osporene odredbe nisu mijenjane.

8. Osporene odredbe Odluke glase:

„Članak 21.

*(1) Na nekretninama koje su vidljive s javne površine nije dozvoljeno skladištenje niti odlaganje glomaznog, opasnog i drugog otpada, rabljenih automobila, raznog materijala kao što je građevinski materijal, drva za ogrjev, ugljen, otpadno drvo, željezo, lim i slično.*

.....

*(3) Nekretnine nije dozvoljeno koristiti protivno njihovoj namjeni, bez odgovarajućih dozvola i projektne dokumentacije na način kojim bi se narušio izgled naselja i krajolika.*

Članak 123.

*(1) Novčanom kaznom u iznosu od 2.000,00 do 5.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba, novčanom kaznom u iznosu od 500,00 do 2.000,00 kn kaznit će se i odgovorna osoba u pravnoj osobi, novčanom kaznom u iznosu od 1.000,00 do 3.000,00 kuna kaznit će se fizička osoba obrtnik i osoba koja obavlja drugu samostalnu djelatnost, novčanom kaznom u iznosu od 500,00 do 2.000,00 kuna kaznit će se fizička osoba koja počini slijedeći prekršaj:*

.....

*ako na nekretninama koje su vidljive s javne površine skladišti ili odlaže glomazni otpad, rabljene automobile, razni materijal kao što je građevinski materijal, drva za ogrjev, ugljen, otpadno drvo, željezo, lim i sl. (članak 21. stavak 1.)*

*ako koristi nekretnine protivno njihovoj namjeni, bez odgovarajućih dozvola i projektne dokumentacije te na način kojim bi se narušio izgled naselja i krajolika (članak 21. stavak 3.)*

9. Pregledom mrežne stranice Grada Svete Nedelje utvrđeno je da je savjetovanje s javnošću povodom donošenja Odluke provedeno od 11. svibnja 2020. godine do 10. lipnja 2020. godine.

10. Članak 104. stavak 1. točka 1. ZKG-a propisuje da, u svrhu uređenja naselja te uspostave i održavanja komunalnog reda u naselju predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnom redu kojem 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, dok je člankom 31. Statuta Grada Svete Nedelje propisano da gradsko vijeće donosi odluke i druge opće akte koji su mu stavljeni u djelokrug zakonom i podzakonskim aktima.

11. Polazeći od činjenice da je prema članku 104. stavku 1. točki 1. ZKG-a predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ovlašteno donijeti odluku o komunalnom redu kojem se, među ostalim, određuju uređenje okućnica i dvorišta

zgrada u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba u dijelu koji je vidljiv površini javne namjene, Sud smatra da je donositelj osporavane Odluke, postupio u skladu sa zakonskom ovlašću koja mu je dana ZKG-om te Statutom.

12. Budući da se osporenim odredbom uređuju izgled i uređenost okućnica i dvorišta u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba vidljivih sa javne površine, uključivo zabranu odlaganje svih vrsta otpada (glomazni, opasni i drugi otpad), za ocjenu zakonitosti mjerodavni su i Zakon o gospodarenju otpadom („Narodne novine“ 84/21, 142/23 dalje ZGO) i Zakon o zaštiti okoliša („Narodne novine“ 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18 dalje ZZO). Tako članak 113. stavak 1. ZGO daje ovlašt predstavičkom tijelu jedinice lokalne samouprave za donošenje odluke o sprječavanju odbacivanja otpada koja sadrži mjere sprječavanja protuzakonitog odbacivanja otpada i mjere uklanjanja protuzakonito odbačenog otpada, a odredba članka 36. stavka 2. ZZO u nadležnost velikih gradova, gradova i općina dodjeljuje da u svojem djelokrugu uređuju, organiziraju, financiraju i unaprjeđuju poslove zaštite okoliša koji su im ovim Zakonom i posebnim propisima stavljeni u nadležnost, a od lokalnog su značaja za zaštitu okoliša i unaprjeđenje stanja okoliša na njihovom području.

13. U odnosu na osporenu odredbu iz stavka 3. članka 21. Odluke o komunalnom redu, Sud primjećuje da je pravni temelj za donošenje osporene odredbe, kao što je naprijed utvrđeno, članka 104. stavak 1. ZKG-a, a ne Zakon o prostornom uređenju („Narodne novine“ 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19, 67/23), Zakon o poljoprivrednom zemljištu („Narodne novine“ 20/18, 115/18, 98/19, 57/22), Zakon o šumama („Narodne novine“ 68/18, 115/18, 98/19, 32/20, 145/20, 101/23, 36/24) ili Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima („Narodne novine“ 112/17, 34/18, 36/19, 98/19, 31/20, 74/22, 155/23 dalje Pravilnik) na što upućuje donositelj akta u svom očitovanju. No, osporena odredba nije u nesuglasnosti niti sa jednom odredbom ovih zakona i, po stavu Suda, ne prekoračuje granice ovlašt propisane ranije citiranom odredbom članka 104. stavak 1. ZKG-a, dok njezina (ne)suglasnost sa odredbama Pravilnika nije od odlučne važnosti za ocjenu njezine zakonitosti u smislu odredbe članka 162. stavka 3. ZUS-a.

14. U odnosu na prigovore podnositelja obavijesti o ustavnopravnoj kategoriji vlasništva, Sud napominje da je doista člankom 48. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14) zajamčeno pravo vlasništva, no isto tako, u stavku 2. istog članka određeno je da vlasništvo obvezuje te da su nositelji vlasničkih prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru, kao i da je člankom 32. stavkom 1. Zakona 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, 14 3/12, 152/14, 52/25) propisano da vlasnik stvari ne smije izvršavati svoje pravo vlasništva preko granica koje su svim vlasnicima takvih stvari postavljene na temelju ovoga ili posebnih zakona radi zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, ljudskoga okoliša i zdravlja ljudi, što i sami predlagatelji navode u svojoj obavijesti. Sud ne prihvaća navode podnositelja obavijesti o neustavnom ograničenju prava vlasništva, a s obzirom na ustavnopravnu ovlašt jedinica lokalne samouprave da obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove 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 (članak 129. a Ustava Republike Hrvatske).

15. Polazeći od toga da je donositelj osporenih odredbi postupao u skladu i u granicama svojih zakonom dodijeljenih ovlasti, pri čemu osporene odredbe nisu u nesuglasju sa zakonima iz kojih se ova ovlast crpi, Sud nije našao da su osporene odredbe nezakonite. S obzirom na sve navedeno, odgovarajućom primjenom odredbe članka 116. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine 36/24 dalje ZUS), odlučeno je kao u izreci ove presude.

16. S obzirom na način rješavanja spora bespredmetno je odlučiti o prijedlogu obustave izvršenja osporenih odredbi.

U Zagrebu, 27. svibnja 2025.

Predsjednica vijeća  
Snježana Horvat – Paliska, v.r.