



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

Poslovni broj: Usoz-70/2022-9

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 Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, Gordane Marušić Babić, Radmile Bolanče Vuković, Jelene Rajić i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu obavijesti podnositelja Odvjetničkog društva Franko Kotlar, Ana Vidov i partneri d.o.o., Zadar, Ulica Zrinsko-Frankopanska 38, na sjednici vijeća održanoj dana 13. lipnja 2025.

p r e s u d i o j e

Ukida se članak 49. Odluke o komunalnom redu Općine Vir ("Službeni glasnik Općine Vir" 3/19.).

Obrazloženje

1. Podnositelj Odvjetničko društvo Franko Kotlar, Ana Vidov i partneri d.o.o. u Zadru podnio je zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 49. Odluke o komunalnom redu ("Službeni glasnik Općine Vir" 3/19. – dalje u tekstu: Odluka). Podnositelj smatra da je odredba članka 49. Odluke suprotna Zakonu o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ 68/18., 110/18., 32/20. – dalje u tekstu: ZKG). Ističe da iz ZKG-a potpuno jasno proizlazi da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može donijeti odluku o komunalnom redu u svrhu uređenja naselja te uspostave i održavanja komunalnog reda u naselju. Međutim, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave Općine Vir je u Odluci o komunalnom redu u odredbi članka 49. uredilo i površine izvan građevinskog područja naselja, odnosno sve površine u privatnom vlasništvu koje su po svojoj namjeni poljoprivredno zemljište. Podnositelj smatra da takvo ovlaštenje ne proizlazi iz ZKG-a te da jedinice lokalne samouprave ne mogu zadirati u sve sfere privatnog vlasništva i isto ograničavati svojom odlukom što je suprotno i Ustavu Republike Hrvatske, kojim se jamči nepovredivost vlasništva. Ističe da na temelju donesene Odluke i Prostornog plana Općine Vir, kojim je ista većinski dio općine proglasila autohtonim pejzažom, što uključuje sve privatne poljoprivredne nekretnine Općine Vir, nadležni komunalni redari postupaju s nekretninama u privatnom vlasništvu na način da primjenjuju Odluku o komunalnom redu te sa svih privatnih nekretnina u privatnom vlasništvu van naseljenih područja uklanjaju objekte, naprave, životinjska skloništa, spremišta za poljoprivredni alat. Navodi da je u

odnosu na BK Općina Vir dana 10. kolovoza 2021. donijela rješenje kojim je BK naložilo uklanjanje drvene kuće za alat pozivajući se na odredbu članka 104., 107. i 109. ZKG-a te članka 72. i 100. sporne Odluke. Navodi da to rješenje podnositeljici nikad nije dostavljeno s obzirom da ona živi u Kutini, a pismo je ostavljeno na kamenu na poljoprivrednoj parceli te su ju o tome obavijestili susjedi. BK je podnijela prijedlog za obnovu postupka zbog neuredne dostave, a u međuvremenu je doneseno i rješenje o izvršenju spornog rješenja na koje je također BK uložila žalbu i predložila odgodu.

Stoga predlaže da Visoki upravni sud donese odluku o ocjeni zakonitosti članka 49. Odluke o komunalnom redu.

2. Na navode zahtjeva očitovao se donositelj i naveo da je Odluka još uvijek na snazi. Prvenstveno smatra da je podneseni zahtjev nepravodoban i nedopušten. Podnositelj zahtjeva je odvjetničko društvo Franko Kolar, Ana Vidov i partneri. Navedeno društvo nije dostavilo nikakav dokaz da bi pojedinačnim aktom bilo povrijeđeno bilo kakvo njihovo pravo. Zahtjev je potpisan od strane upravo tog odvjetničkog društva, stoga je razvidno da je riječ o neovlaštenom podnositelju radi čega, prema mišljenju donositelja, treba zahtjev odbaciti. Podnositelj ne navodi da bi BK bila podnositeljica zahtjeva već istu spominje kao primjer zašto smatra da je odredba Odluke nezakonita, a da je to tako razvidno je iz samog zahtjeva u kojem se nigdje ne prilaže punomoć za zastupanje niti se zahtjev potpisuje u ime treće osobe, BK. Dakle, jasno je da podnositelj odvjetničko društvo nema nikakav pravni interes za pokretanje ovog postupka. Osim toga ističe da kada bi zahtjev i bio podnesen od strane BK, a nije, čak i tada se po istom ne bi moglo postupati budući da bi bio nedopušten i nepravovremen jer je BK rješenje koje se spominje zaprimila 2021. godine, a zahtjev je podnesen tek 5. travnja 2022. godine. Isto tako se napominje da u tom slučaju nije riječ isključivo o postupanju temeljem Zakona o komunalnom gospodarstvu već je ponajprije riječ o ovlastima koje komunalnom redaru daju i odredbe Zakona o gradnji, odnosno Zakona o građevinskoj inspekciji. Stoga prvenstveno smatra da ne postoje formalno pravne pretpostavke za postupanje po podnesenom zahtjevu za ocjenu zakonitosti. Što se tiče samog merituma ističe da su tvrdnje iznesene u zahtjevu neosnovane u cijelosti. Podnositelj se u svom zahtjevu prvenstveno poziva na okolnost da se Odlukom zadire u privatno vlasništvo na nekretninama. Ističe da su takve tvrdnje u cijelosti neosnovane te naglašava da je naslovni sud već odlučivao praktički o istim zahtjevima koji su bili podneseni protiv odluka predstavničkog tijela. Navodi da činjenica da je neka nekretnina u privatnom vlasništvu ne može značiti da je vlasnik te nekretnine slobodan raditi s istom što god ga je volja i na takvim nekretninama postavljati bilo kakve naprave, odlagati otpad i drugo. Zakon o komunalnom gospodarstvu je upravo ovlaštenjem iz članka 104. dao mogućnost, ali i obvezu, jedinicama lokalne samouprave regulirati uređenost naselja na svom području. Podnositelj u svom zahtjevu spominje stranku BK te ističe da joj je navodno zabranjeno postaviti kućicu za alat, a iz čega je zapravo razvidno da isti pokušava stanje prikazati u potpuno drugačijem svjetlu. Podnositelj ne spominje da je BK na predmetnoj nekretnini postavila košnice sa pčelama bez ikakve dozvole i bez mogućnosti da iste drži pod nadzorom. Podnositelj sam navodi da BK prebiva u Kutini, dakle, smatra da je opravdano dovoditi u opasnost žitelje Općine Vir i da bi bilo dozvoljeno bilo gdje ostavljati pčele. Zbog svega navedenog vodi se spor pred Općinskim sudom u Zadru zbog smetanja posjeda. Donositelj naglašava da su odluke istog donositelja već bile predmet odlučivanja ovoga Suda koji je u više

navrata izrazio svoj stav o navedenoj problematici te donio odluku u korist protustranke. U konkretnom slučaju je riječ o zahtjevu u kojem ništa novo nije izneseno budući da su i prethodni zahtjevi za ocjenu zakonitosti Odluke bili sadržajno identični predmetnom pa je tako odlukom Visokog upravnog suda poslovni broj: Usoz-86/2016-5 od 21. prosinca 2016. godine odbijen zahtjev podnositelja za ukidanje u presudi citiranih odredbi Odluke o komunalnom redu. U navedenoj presudi izražen je stav da se odredbama Odluke o komunalnom redu ne ograničava pravo vlasništva upravo na način kako u tom predmetnom slučaju tvrdi podnositelj: "U odluci ovoga Suda poslovni broj: Usoz-37/2014-15 od 31. ožujka 2015. godine iznijeto je već shvaćanje da se odredbama Odluke o komunalnom redu ne ograničava pravo vlasništva nego se u suglasnosti s navedenim odredbama zakona kojima je dana ovlast jedinicama lokalne samouprave da radi održavanja komunalnog reda provode mjere radi uređenja naselja, a koje se odnose i na postavljanje naprava na nekretnini u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba". U dokaz svojih navoda prilaže presudu ovoga Suda poslovni broj: Usoz-86/2016-5 od 21. prosinca 2016., kojom je odlučeno o tada važećoj Odluci o komunalnom redu Općine Vir ("Službeni glasnik Općine Vir" 8/08., 4/11., 1/12., 3/12., 5/13.). Predlaže da se ukoliko se zahtjev ne odbaci prijedlog odbije u cijelosti kao neosnovan.

3. Kako je točno da je odvjetničko društvo podnijelo zahtjev te nije dokazalo postojanje pravnog interesa za podnošenje zahtjeva, ovaj Sud je temeljem odredbe članka 158. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24. – dalje u tekstu: ZUS) odlučio sa zahtjevom postupiti kao sa obaviješću te po službenoj dužnosti pokrenuti postupak ocjene zakonitosti odredbe članka 49. sporne Odluke.

4. Prijedlog je osnovan.

5. Osporenu Odluku donijelo je na temelju članka 104. ZKG-a i članka 30. Statuta Općine Vir ("Službeni glasnik Općine Vir" broj 11/09., 12/09., 2/11., 2/13. i 2/18.) Općinsko vijeće Općine Vir na svojoj sjednici održanoj dana 25. srpnja 2019. Odluka je objavljena u "Službenom glasniku Općine Vir" broj 3/19. Sud primjećuje da je Odluka kasnije izmijenjena i dopunjena Odlukom o izmjeni i dopuni Odluke o komunalnom redu koja je donesena 13. travnja 2021. te je objavljena u "Službenom glasniku Općine Vir" broj 4/21. i koja je stupila na snagu 21. travnja 2021. Osim toga valja istaći da je predmetna Odluka i to članci 13. do 17., članci 43., članak 48., članak 52., članak 55. do 57., članak 81., članak 91. i članak 95. sporne Odluke već bila na ocjeni kod ovoga Suda povodom zahtjeva Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine Republike Hrvatske. Rješenjem ovoga Suda poslovni broj: Usoz-43/2021-9 od 24. svibnja 2021. navedeni postupak je obustavljen budući da je donositelj, sukladno uputama Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine od 29. rujna 2020., uskladio osporene odredbe Odluke na način da je svojom Odlukom o izmjeni i dopuni Odluke o komunalnom redu izmijenio sve u tom zahtjevu navedene osporene odredbe Odluke. Međutim, sporna odredba članka 49. nije bila obuhvaćena zahtjevom Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine Republike Hrvatske za ocjenu zakonitosti sporne Odluke. Osporena odredba članka 49. glasi:

"II. Uređenje površina izvan građevinskog područja naselja

Članak 49.

Na površinama izvan građevinskog područja naselja koja su određena odredbama prostornog plana uređenja Općine Vir zabranjuje se sljedeće:

- *oštećivati i uništavati autohtoni pejzaž (zelenilo i slično)*
- *odlagati građevinski materijal*
- *odlagati građevinske i druge strojeve, uređaje i vozila*
- *koristiti strojeve i uređaje koji stvaraju buku i druga onečišćenja*
- *ostavljati oštećena, dotrajala, napuštena i neregistrirana vozila te motocikle i priključna vozila*
- *ostavljati plovila*
- *izgraditi ogradni zid osim suhozida*
- *parkirati vozila, motocikle i priključna vozila*
- *postavljati mobilne kućice, kamp kućice, ostale naprave predviđene za stalno ili povremeno stanovanje*
- *postavljanje predmeta, objekata, uređaja, reklama, reklamnih panoa te bilo kojih drugih pokretnih naprava, kioska, komunalnih objekata, opreme ili uređaja iz članka 2. stavak 1. točke 2., 3., 4. i 5. ove Odluke.*

Za ocjenu zakonitosti osporene odredbe Odluke mjerodavna je odredba članka 104. stavka 1. ZKG-a koji glasi: (1.) 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:

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 koje 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 i 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.
6. Dakle, nesporno je kako to tvrdi i donositelj, da se u svrhu uređenja naselja te uspostave i održavanja komunalnog reda u naselju odlukom o komunalnom redu može propisati uređenje pročelja, okućnice i dvorišta zgrada u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba u dijelu u 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 koje se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta. Stoga nije u pravu podnositelj kada smatra da se odlukom o komunalnom redu nikada ne može ograničavati vlasništvo privatnih ili pravnih osoba.
7. Naime, zakonskim odredbama propisano je ovlaštenje za uređenje naselja te određivanje mjera za provođenje komunalnog reda. Stoga se odluka o komunalnom redu može odnositi i na površine na kojima postoji pravo vlasništva, a vezano za postavljanje predmeta koji utječu na izgled naselja. Dakle, može se propisati

uređenje pročelja, okućnica i dvorišta zgrada u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba u dijelu koji je vidljiv na površini javne namjene te određivati uvjete za postavljanje tendi, reklama, plakata i slično u smislu odredbe članka 104. stavka 1. točke 1. ZKG-a. Međutim, na površinama na kojima postoji pravo vlasništva fizičkih ili pravnih osoba u dijelu koji je vidljiv s površine javne namjene ne može se propisivati ono što je propisano člankom 49. Odluke – zabrana oštećivanja i uništavanja autohtonog pejzaža, odlaganje građevinskog materijala, građevinskih i drugih strojeva, uređaja i vozila, korištenje strojeva i uređaja koji stvaraju buku i druga onečišćenja, ostavljanje oštećenih, dotrajalih, napuštenih i neregistriranih vozila te motocikala i priključaka vozila, plovila, izgradnje ogradnog zida osim suhozida, parkiranja vozila, motocikala i priključnih vozila, postavljanja mobilnih kućica, kamp kućica, ostalih naprava predviđenih za stalno ili povremena stanovanja i postavljanje predmeta, objekata, uređaja, reklamnih panoa te bilo kojih drugih pokretnih naprava, kioska, komunalnih objekata, opreme ili uređaja iz članka 2. stavka 1. točke 2., 3., 4. i 5. Odluke.

8. Navedenim propisivanjem zabrana iz članka 49. Odluke prekoračene su ovlasti predstavničkog tijela propisane člankom 104. stavkom 1. ZKG-a, kojim je točno poimence navedeno što može predstavničko tijelo, u svrhu uređenja naselja, propisati vezano za uređenje pročelja, okućnica i dvorišta zgrade u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba.

9. Stoga je, prema ocjeni ovoga Suda, propisivanjem uređenja površina u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba izvan okvira mogućnosti koje su dane odredbom članka 104. stavka 1. ZKG-a, predstavničko tijelo prekoračilo ovlasti koje su mu dane odredbom članka 104. ZKG-a na temelju kojeg je osporena Odluka donesena.

10. Slijedom izloženog na temelju odredbe članak 162. stavka 3. ZUS-a trebalo je navedenu odredbu članka 49. Odluke ukinuti.

U Zagrebu 13. lipnja 2025.

Predsjednica vijeća
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.