



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

Poslovni broj: Usoz-125/2024-7
(spojen: Usoz-181/2024)

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 Kristine Senjak Krunić, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice – specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po zahtjevu outdoor akzent d.o.o. Zagreb, Krapinska ulica 27, OIB: 31759630177, kojeg zastupa opunomoćenik Julian Nikola Ninčević, odvjetnik iz Odvjetničkog društva Knezović & Partneri j.t.d. Zagreb, Radnička cesta 54, Green Gold – R3/VIII, OIB: 53392825913 i zahtjevu P.I.O. d.o.o. za izdavaštvo i oglašavanje, Zagreb, OIB: 25469027977, Trg Josipa Jurja Strossmayera 8, kojeg zastupa opunomoćenica Ana Sabljar, odvjetnica iz Šenkovca, Ivana Vrapca 10, OIB: [osobni identifikacijski broj], na sjednici vijeća održanoj 23. ožujka 2026.

p r e s u d i o j e

I. Ukida se Pravilnik o određivanju naknada za postavljanje ploča s natpisom, plakata, reklama i reklamnih panoa ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 11/24.).

II. Stavlja se izvan snage rješenje ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-181/2024-3 od 17. prosinca 2024.

III. Rješenje ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-181/2024-3 od 17. prosinca 2024. prestaje važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“.

IV. Nalaže se Gradu Zagrebu, OIB: 61817894937, nadoknaditi troškove ovoga spora podnositeljima zahtjeva:

- P.I.O. d.o.o. Zagreb, Trg Josipa Jurja Strossmayera 8, OIB: 25469027977, u iznosu od 781,25 eura (sedamsto osamdeset i jedan euro i dvadeset i pet centi) u roku od 15 dana od dostave ove presude
- outdoor akzent d.o.o., Zagreb, Krapinska ulica 27, OIB: 31759630177, u iznosu od 1.562,50 eura (tisuću petsto šezdeset i dva eura i pedeset centi) u roku od 15 dana od dostave ove presude.

Obrazloženje

1. Outdoor akzent d.o.o. Zagreb i P.I.O. d.o.o. Zagreb podnijeli su ovom Sudu zahtjeve za ocjenu zakonitosti Pravilnika o određivanju naknada za postavljanje ploča s natpisom, plakata, reklama i reklamnih panoa ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 11/24.; u daljnjem tekstu: Pravilnik).
2. S obzirom na činjenicu da se zahtjevi odnose na isti akt, spisi su, odgovarajućom primjenom članka 107. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", 36/24.; u daljnjem tekstu: ZUS), spojeni radi provođenja jedinstvenog postupka i donošenja zajedničke odluke.
3. Zahtjev podnositelja P.I.O. d.o.o. Zagreb odnosi se i na Odluku o komunalnom redu Grada Zagreba ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 15/23., 42/23. i 40/24.) o čemu se odlučuje u postupku koji se vodi pod poslovnim brojem: Usoz-43/2024.
4. Podnositelj outdoor akzent d.o.o. Zagreb osporava Pravilnik u cijelosti smatrajući da njegov donositelj (gradonačelnik Grada Zagreba) nije imao zakonsku niti statutarnu ovlast za njegovo donošenje. Obrazlažući zahtjev u bitnom ističe da je zakonska ovlast za propisivanje bilo kakvih uvjeta koji se odnose na uređenje naselja dana isključivo predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave (članak 104. stavak 1. točka 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu, "Narodne novine", 68/18., 110/18. i 32/20.; - u daljnjem tekstu: ZKG), što obuhvaća i pitanja koja se odnose na naknadu za postavljanje reklamnih panoa. Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", 33/01., 60/01. – vjerodostojno tumačenje, 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 123/17., 98/19. i 144/20.; u daljnjem tekstu: ZLP(R)S), postoji jasno razgraničenje nadležnosti između tijela jedinica lokalne samouprave. Prema članku 35. stavku 1. ZLP(R)S-a, u nadležnosti je predstavničkog tijela (u ovom slučaju gradske skupštine) donošenje odluka i drugih općih akata kojima se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave. S druge strane, člankom 48. stavkom 1. ZLP(R)S-a određeno je da gradonačelnik, kao izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave, priprema prijedloge općih akata i izvršava ili osigurava izvršenje općih akata predstavničkog tijela te obavlja druge poslove utvrđene zakonom i statutom. Nadalje, iz Statuta Grada Zagreba ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 23/16., 2/18., 23/18., 3/20., 3/21. i 16/22.) proizlazi da gradonačelnik – kao nositelj izvršnih poslova u okviru samoupravnog djelokruga Grada Zagreba – donosi opće i pojedinačne akte samo kada je na to ovlašten propisima. Pravilnik čija se zakonitost osporava opći je akt, a za donošenje općeg akta kojim se određuje visina naknade za postavljanje reklamnih objekata gradonačelnik nije ovlašten nijednim pravnim propisom. Smatra neosnovanim pozivanje gradonačelnika na članak 60. stavak 1. točku 3. Statuta Grada Zagreba i članak 61. stavak 2. Odluke o komunalnom redu. Navodi da ovlast upravljanja nekretninama/pokretninama te prihodima/rashodima ne uključuje ovlast određivanja naknada za postavljanje reklamnih objekata.
- 4.1. Nadalje ističe da Odluka o komunalnom redu (na koju se pozvao gradonačelnik pri donošenju osporenog Pravilnika) nije zakon. Budući da iz ZLP(R)S-a i Statuta Grada Zagreba proizlazi da gradonačelnik kao izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave ima pravo na donošenje općih akata iz samoupravnog djelokruga predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave samo u slučajevima kada je na to ovlašten posebnim zakonom – slijedi zaključak kako gradonačelniku takva ovlast ne može biti dana Odlukom o komunalnom redu, koja nije zakon. Pored toga, smatra da

članak 61. stavak 2. Odluke o komunalnom redu nije u skladu sa zakonom, konkretno s člankom 104. stavkom 1. točkom 1. ZKG-a. Gradska skupština, kao predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave koje je donijelo opći akt (Odluku o komunalnom redu), nije ovlaštena svojim općim aktom ovlastiti izvršno tijelo te jedinice (gradonačelnika) na donošenje drugog općeg akta (u ovom slučaju Pravilnika), jer za to nema uporišta u zakonu. Ovo je stajalište višekratno potvrđeno u praksi ovoga Suda (Usoz-86/16-5 od 21. prosinca 2016., Usoz-70/20-7 od 24. listopada 2022. i Usoz-36/16-5 od 13. lipnja 2016.).

4.2. Podnositelj podredno osporava članak 1. i članak 8. stavak 1. Pravilnika u bitnom ističući da jedinica lokalne samouprave nema uporišta (u zakonu niti u statutu) propisati naknadu za postavljanje reklamnih objekata na površinama u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba. Poziva se na praksu ovoga Suda koja se odnosi na to pravno pitanje.

4.3. Predlaže ukidanje Pravilnika u cijelosti, podredno članka 1. i članka 8. stavka 1. Pravilnika. Traži naknadu troškova spora (za sastav zahtjeva) u iznosu od 1.562,50 eura.

5. Podnositelj P.I.O. d.o.o. Zagreb osporava članak 1. i članak 8. stavak 1. Pravilnika. Obrazlažući zahtjev, u bitnom ističe 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 navodi da Grad Zagreb nema ovlast donositi opće akte kojima se zadire u obvezno pravne odnose gospodarskih subjekata koji obavljaju gospodarsku djelatnost, nametanjem ograničenja glede trajanja obvezno pravnih odnosa. Poziva se na praksu ovoga Suda koju smatra relevantnom u ovom predmetu. Naposljetku opisuje svoju situaciju, kao trgovačkog društva koje se niz godina bavi oglašavanjem putem reklamnih panoa, prije i nakon stupanja na snagu osporenog Pravilnika. Predlaže ukidanje osporenih odredaba Pravilnika, a do donošenja odluke o zahtjevu, predlaže obustavu izvršenja Pravilnika. Traži naknadu troškova spora u ukupnom iznosu od 1.562,50 eura.

6. U očitovanju o zahtjevima donositelj osporenog Pravilnika u bitnom ističe da je pravno uporište za donošenje Pravilnika - Odluka o komunalnom redu („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 15/23. i 42/23.) koju je u okviru svoje nadležnosti i zakonskog ovlaštenja donijela Gradska skupština Grada Zagreba na temelju članka 104. stavka 1. ZKG-a i članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba. Grad Zagreb je Odlukom o komunalnom redu, u skladu sa ZKG-om, propisao uvjete za postavljanje reklama s obzirom na to da uređenje naselja obuhvaća i uređenje pročelja, okućnica i dvorišta zgrada u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba u dijelu koji je vidljiv površini javne namjene, slijedom čega je Grad ovlašten propisati i uvjete za postavljanje reklama. Člankom 60. stavkom 1. točkom 3. Statuta Grada Zagreba propisano je da gradonačelnik upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu Grada Zagreba te prihodima i rashodima Grada Zagreba, u skladu sa zakonom, Statutom i gradskom odlukom, što je u skladu s člankom 48. stavkom 1. točkom 4. ZLP(R)S-a koji propisuje da gradonačelnik upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave kao i njezinim prihodima i rashodima, u skladu sa zakonom i statutom. Pravilnik je provedbeni opći akt za izvršavanje Odluke, a iz članaka 39., 44. i 48. ZLP(R)S-a proizlazi zakonsko ovlaštenje gradonačelnika za donošenje akata kojima se izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata

predstavničkog tijela. U očitovanju se također ističe se da je navedeno ovlaštenje propisano i člankom 60. stavkom 1. točkom 2. Statuta Grada Zagreba kao i člankom 2. Poslovnika gradonačelnika Grada Zagreba koji gradonačelniku daju ovlast za donošenje općih akata za izvršavanje odluka i drugih općih akata Gradske skupštine Grada Zagreba.

6.1. Donositelj Pravilnika nadalje smatra da je pravno utemeljeno propisati obvezu plaćanja naknade za reklame koje se ističu na nekretninama u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba jer te reklame utječu na izgled naselja te postižu svoju svrhu samo u slučaju vidljivosti s površine javne namjene. Ističe da je člankom 68. ZLP(R)S-a propisano da jedinica lokalne samouprave ima prihode kojima u okviru svoga samoupravnog djelokruga slobodno raspolaže, a prihodi jedinice lokalne samouprave su nedvojbeno i različite naknade. Mišljenja je da je predmetno uređenje u cijelosti u skladu sa svim mjerodavnim propisima kojima se uređuje financiranje jedinica lokalne i područne samouprave. Slijedom navedenog, s obzirom na utjecaj reklama na vanjski izgled površina javne namjene, opravdano je da se naplatom naknada prikupljaju sredstva koja će se koristiti za poboljšanje uređenja naselja i izgleda površina javne namjene izgradnjom komunalne infrastrukture i druge urbane opreme. Ističe da se prema članku 104. stavku 3. ZKG-a odlukom o komunalnom redu određuju i mjere za održavanje komunalnog reda kao i obveza pravnih i fizičkih osoba da se pridržavaju tih odredaba. U tom smislu, reklame se mogu postavljati isključivo pod uvjetima propisanim Odlukom o komunalnom redu, a koji uvjeti su jednaki za sve koji iskazuju interes za postavljanje reklama na području Grada Zagreba, odnosno za sve pravne i fizičke osobe, neovisno o tome je li riječ o postavljanju reklama na površinama javne namjene ili nekretninama u vlasništvu drugih koje su vidljive s površina javne namjene. U cilju održavanja komunalnog reda, jedinice lokalne samouprave provode mjere uređenja naselja, a koje se odnose na vanjski izgled zgrade, zelene površine, izloge, postavljanje privremenih građevina, otvorenih terasa, reklama, reklamnih panoa na krovne površine, pročelja zgrada i građevinske skele, jer to utječe na izgled i vizuru grada te je opravdano i pravno utemeljeno propisati obvezu plaćanja naknade za reklame koje se postavljaju, ne samo na javnim površinama, već i na nekretninama u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba. Upravo to pitanje smatra se pitanjem koje ulazi u djelokrug komunalnog reda jer uređenje naselja, korištenje javnih površina i briga o javnom gradskom prostoru ulazi u djelokrug komunalnog gospodarstva o kojem odlučuje jedinica lokalne samouprave unutar svog samoupravnog djelokruga jer se na opisani način neposredno utječe na svakodnevni život i potrebe građana. Budući da reklame utječu na vanjski izgled površina javne namjene te opterećuju izgled prostora, donositelj smatra da je riječ o uporabi javne površine u svrhu oglašavanja i to posredno, dakle, bez obzira što je reklama postavljena na površinu u privatnom vlasništvu - ona koristi javnu površinu jer je upućena na korisnike javne površine, postavljena je s tim ciljem te postiže svoju svrhu jedino u slučaju vidljivosti s površine javne namjene. Upire na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Rev-358/2023 od 14. svibnja 2024. iz koje proizlazi da se ovlaštenje za uređenje naselja te određivanje mjera za provođenje komunalnog reda odnosi, kako na javne površine, tako i na površine na kojima postoji pravo vlasništva, vezano za postavljanje predmeta, kao što su reklame i reklamni panoi, a koji bitno utječu na izgled naselja. U prilog ovlaštenjima jedinica lokalne samouprave da propisuju komunalni red i u odnosu na nekretnine u vlasništvu drugih, donositelj osporenog Pravilnika upire na stajalište ovoga Suda iz presude, poslovni broj: Usoz-137/15-8 od 27. listopada 2017. da se

uređenjem ovih pitanja propisuje red samo u odnosu na vanjski izgled privatnog vlasništva, što Grad Zagreb ima autonomno pravo propisati, ali ima i obvezu ograničiti postavljanje reklama, reklamnih panoa i građevinskih skela na krovovima i pročeljima zgrada, posebno u centru Grada, jer je njihovo postavljanje od značajnog utjecaja na izgled i vizuru Grada Zagreba, osobito njegovog užeg centra. Predlaže odbijanje zahtjeva.

7. Zahtjevi su osnovani.

8. Osporeni Pravilnik donio je gradonačelnik Grada Zagreba 13. ožujka 2024. na temelju članka 60. stavka 1. točke 3. Statuta Grada Zagreba i članka 61. stavka 2. Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba.

9. Pravilnikom se određuju naknade za postavljanje ploča s natpisom, plakata, reklama i reklamnih panoa na površinama javne namjene, nekretninama u vlasništvu Grada Zagreba i nekretninama u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba na području Grada Zagreba.

10. Odredbe na temelju kojih je dнесен osporeni Pravilnik propisuju:
Statut Grada Zagreba

„Članak 60.

(1) Gradonačelnik kao nositelj izvršnih poslova u okviru samoupravnog djelokruga Grada Zagreba osobito:

...

3. upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu Grada Zagreba te prihodima i rashodima Grada Zagreba, u skladu sa zakonom, ovim statutom i gradskom odlukom;”.

Odluka o komunalnom redu Grada Zagreba

„Članak 61.

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.“

11. Sud smatra da gradonačelnik Grada Zagreba nije ovlašten za donošenje osporenog Pravilnika.

12. Odredba Statuta na temelju koje je donesen osporeni Pravilnik ovlašćuje gradonačelnika za upravljanje nekretninama i pokretninama u vlasništvu Grada Zagreba te prihodima i rashodima Grada Zagreba. Odlukom o komunalnom redu predstavničko tijelo Grada Zagreba ovlastilo je izvršno tijelo (gradonačelnika) da na prijedlog nadležnog gradskoga upravnog tijela propiše naknadu za postavljanje ploča s natpisom, plakata, reklama i reklamnih panoa.

13. Člankom 104. ZKG-a zakonodavac je ovlastio jedinice lokalne samouprave da odlukom o komunalnom redu propiše uređenje naselja, koje, među ostalim, obuhvaća uređenje pročelja u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba u dijelu koji je vidljiv površini javne namjene te određivanje uvjeta za postavljanje reklama na tim zgradama koji se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta.

14. Iz članka 68. stavka 3. ZLP(R)S-a i članka 22. stavaka 1. i 3. Zakona o Gradu Zagrebu („Narodne novine“, 62/01., 125/08., 36/09., 119/14., 98/19. i 144/20.) proizlazi pravo jedinice lokalne samouprave da propiše plaćanje naknade za plakate, reklame i reklamne panoje postavljene na površine u njezinu vlasništvu te da prihod od te naknade smatra vlastitim prihodom.

15. Dakle, nije upitna ovlast Grada Zagreba za propisivanje plaćanja naknade za plakate, reklame i reklamne panoje postavljene na površine u njezinu vlasništvu. Međutim, zakon ne propisuje koje je tijelo te jedinice ovlašteno donijeti takvu odluku. U takvoj su situaciji, prema višekratno izraženm stajalištu ovoga Suda, mjerodavne odredbe ZLP(R)S-a.

16. Prema članku 35. točki 2. i članku 73. stavku 1. ZLP(R)S-a, odluke i druge opće akte kojima uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donose predstavnička tijela općine, grada i županije, u skladu sa svojim statutom.

17. Imajući na umu navedeno, ovaj Sud smatra da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nije ovlašteno svojim općim aktom ovlastiti izvršno tijelo te jedinice (u konkretnom slučaju gradonačelnika) na donošenje (drugog) općeg akta kojim se uređuje naknada za postavljanje ploča s natpisom, plakata, reklama i reklamnih panoa, jer za to nema uporišta u zakonu. Stoga je Sud, presudom, poslovni broj: Usoz-43/2024 od 23. ožujka 2026. ukinuo članak 61. stavak 2. Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba, kojim je takva ovlast prenesena na gradonačelnika.

18. Pritom valja naglasiti da Statut Grada Zagreba ne daje ovlast gradonačelniku za donošenje općih akata.

19. S obzirom na izneseno, Sud utvrđuje da ni ZLP(R)S ni ZKG, a ni Statut Grada Zagreba ne sadrže odredbe koje bi dopustile predstavničkom tijelu Grada Zagreba davanje ovlasti gradonačelniku da donese opći akt kojim se uređuje naknada za plakate, reklame i reklamne panoje postavljene na površine u vlasništvu Grada Zagreba. Stoga valja zaključiti da članak 61. stavak 2. Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba nije valjana osnova za donošenje osporenog Pravilnika.

20. Stoga je, na temelju članka 162. stavka 3. ZUS-a, odlučeno kao u točki I. izreke.

21. Pravilnik, u skladu s člankom 162. stavkom 4. ZUS-a, prestaje važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“.

22. Budući da je Sud donio meritornu odluku o zakonitosti osporenog Pravilnika, valjalo je staviti izvan snage rješenje Suda kojim je obustavio izvršenje osporenih odredaba članka 1. i članka 8. stavka 1. Pravilnika. Stoga je odlučeno kao u točkama II. i III. izreke.

23. S obzirom na to da su podnositelji uspjeli u ovom sporu, valjalo im je na temelju članka 147. stavka 1. ZUS-a dosuditi troškove spora.

24. Podnositelj outdoor akzent d.o.o. Zagreb zatražio je naknadu troškova spora (za sastav zahtjeva za ocjenu zakonitosti Pravilnika) u iznosu od 1.562,50 eura.

25. Podnositelj P.I.O. d.o.o. Zagreb zatražio je naknadu troškova spora (za sastav zahtjeva za ocjenu zakonitosti Pravilnika i Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba) u ukupnom iznosu od 1.562,50 eura.

26. Polazeći od stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske o troškovima objektivnog upravnog spora, izraženog u odluci, broj: U-III-837/2021 od 3. prosinca 2024., podnositeljima zahtjeva pripada pravo na naknadu troškova spora za sastav zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta, u skladu s Tbr. 27. točkom 3. i Tbr. 54.

Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika („Narodne novine“, 138/23.).

27. S obzirom na činjenicu da je zahtjev podnositelja outdoor akzent d.o.o. Zagreb u cijelosti osnovan, valjalo mu je na temelju članka 144. stavka 1. u vezi s člankom 147. stavkom 1. ZUS-a dosuditi naknadu troškova spora.

28. Budući da je u ovom predmetu utvrđena osnovanost zahtjeva u dijelu koji se odnosi na Pravilnik, podnositelju P.I.O. d.o.o. Zagreb je u ovom predmetu dosuđena naknada troškova spora u iznosu od pola zatraženog iznosa, dok je u predmetu u kojemu je ocjenjivana zakonitost Odluke o komunalnom redu, odlučeno o zahtjevu za naknadu troškova spora u odnosu na taj opći akt.

29. Stoga je odlučeno kao u točki IV. izreke.

U Zagrebu 23. ožujka 2026.

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