



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

Poslovni broj: Usoz-43/2024-30
(spojeni: Usoz-86/2024, Usoz-90/2024,
Usoz-97/2024, Usoz-101/2024,
Usoz-104/2024, Usoz-114/2024,
Usoz-116/2024, Usoz-131/2024,
Usoz-160/2024)

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

R J E Š E N J E

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 zahtjevima odnosno obavijestima koje su podnijeli JK, [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], koju zastupa opunomoćenik Marin Domjanović, odvjetnik u Zagrebu, 3. Pile 23/III, OIB: [osobni identifikacijski broj], GO2DIGITAL d.o.o. Zagreb, Radnička cesta 52, OIB: 81297941099, kojeg zastupa opunomoćenik Frano Štura, odvjetnik u Zagrebu, Varšavska 1, OIB: [osobni identifikacijski broj], outdoor akzent d.o.o., Zagreb, Krapinska ulica 27, OIB: 31759630177, kojeg zastupa opunomoćenik Julian Nikola Ninčević, odvjetnik u Odvjetničkom društvu Knezović & Partneri j.t.d., Zagreb, Radnička cesta 54, Green Gold – R3/VIII, OIB: 53392825913, HOLO LAB d.o.o., Zagreb, Gradišćanska ulica 34, OIB: 23752707618, kojeg zastupa opunomoćenik Damir Linta, odvjetnik u Zagrebu, Veslačka 15b, OIB: [osobni identifikacijski broj], EUROPLAKAT d.o.o. Zagreb, Zagorska 2, OIB: 82351347170, kojeg zastupa opunomoćenica Marina Biondić, odvjetnica u Zagrebu, Radmanovačka 1, OIB: [osobni identifikacijski broj], FRKA PLUS d.o.o. Zagreb, Zadarska ulica 80, OIB: 59436447300 kojeg zastupa opunomoćenik Goran Jujnović Lučić, odvjetnik u Odvjetničkom društvu JUJNOVIĆ LUČIĆ MARKOVIĆ IVANDIĆ GALIĆ d.o.o. Zagreb, Strojarska cesta 20/XXIII, OIB: 46736017727, ANIĆ HOLDING PLUS d.o.o. Zagreb, Trg bana Josipa Jelačića 1, OIB: 61238079664, 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 P.I.O. d.o.o. Zagreb, Trg Josipa Jurja Strossmayera 8, OIB: 25469027977, kojeg zastupa opunomoćenica Ana Sabljar, odvjetnica u Šenkovcu, Ivana Vrapca 10, OIB: [osobni identifikacijski broj], rješavajući o prijedlozima za donošenje dopunske presude, na sjednici vijeća održanoj 27. travnja 2026.

r i j e š i o j e

I. Odbijaju se prijedlozi za donošenje dopunske presude.

II. Odbija se zahtjev ANIĆ HOLDING PLUS d.o.o. Zagreb za naknadu troškova ovoga postupka.

Obrazloženje

1. Točkom I. izreke presude ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-43/2024-22 (spojeni Usoz-86/2024, Usoz-90/2024, Usoz-97/2024, Usoz-101/2024, Usoz-104/2024, Usoz-114/2024, Usoz-116/2024, Usoz-131/2024, Usoz-160/2024) od 23. ožujka 2026. ukinute su sljedeće odredbe Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 15/23., 42/23. i 40/24.):

- članak 61. stavak 1. u dijelu koji propisuje: „zemljišta i objekte u vlasništvu drugih“
- članak 61. stavak 2.
- članak 61. stavak 4.

1.1. Točkom II. izreke presude odbijeni su zahtjevi u preostalom dijelu.

1.2. Točkom III. izreke stavljeno je izvan snage rješenje ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-43/2024-8 od 17. prosinca 2024., dok je točkom IV. izreke određeno da rješenje ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-43/2024-8 od 17. prosinca 2024. prestaje važiti danom objave te presude u „Narodnim novinama“.

1.3. Točkama V. i VI. izreke odlučeno je o troškovima spora.

1.4. Presuda je objavljena u „Narodnim novinama“, 36/26., dana 6. travnja 2026.

2. P.I.O. društvo s ograničenom odgovornošću za izdavaštvo i oglašavanje Zagreb, JK iz [adresa], ANIĆ HOLDING PLUS d.o.o. Zagreb i EUROPLAKAT d.o.o. Zagreb podnijeli su u zakonom propisanom roku prijedloge za donošenje dopunske presude.

3. U prijedlogu P.I.O. d.o.o. Zagreb ističe da je u izreci presude ovoga Suda od 23. ožujka 2026., očiglednom omaškom, propušteno navesti da rok iz članka 168. stavka 2. osporene Odluke počinje teći od dana objave te presude u „Narodnim novinama“. Navodi da adresate obvezuje samo ono što je navedeno u izreci sudske odluke, a ne u obrazloženju. Predlaže Sudu da izreku presude, poslovni broj: Usoz-43/2024-22 od 23. ožujka 2026. dopuni točkom u kojoj će se izrijekom navesti da trogodišnji rok iz članka 168. stavka 2. Odluke o komunalnom redu počinje teći od dana objave te presude u „Narodnim novinama“.

4. JK u prijedlogu ističe da je u izreci presude ovoga Suda od 23. ožujka 2026., očiglednom omaškom, propušteno navesti da rok iz članka 168. stavka 2. osporene Odluke počinje teći od dana objave te presude u „Narodnim novinama“. Navodi da donositelj osporavane Odluke ističe kako obvezuje samo ono što je navedeno u izreci presude, a ne i ono što je navedeno u obrazloženju. S obzirom na to da u izreci presude nije navedeno ono što je jasno utvrđeno u točki 28.18. obrazloženja, a imajući na umu tumačenje presude koje iznosi Grad Zagreb, podnositeljica smatra da bi za podnositelje zahtjeva u ovom predmetu mogle nastupiti nepopravljive posljedice. Stoga predlaže Sudu da izreku presude od 23. ožujka 2026. dopuni točkom u kojoj će

se izrijekom navesti da trogodišnji rok iz članka 168. stavka 2. Odluke o komunalnom redu počinje teći od dana objave te presude u „Narodnim novinama“.

5. ANIĆ HOLDING PLUS d.o.o. Zagreb u prijedlogu navodi da je osporio zakonitost članka 168. stavka 2. Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba. Sud je u točki 35. obrazloženja presude od 23. ožujka 2026. utvrdio da je podnositelj uspio sa svojim zahtjevom u sporu, zbog čega mu je valjalo dosuditi naknadu troškova spora. Međutim, s druge strane, u izreci presude propušteno je navesti da se ukida sporni članak 168. stavak 2. Odluke. Stoga postoji očita nesuglasnost između izreke i obrazloženja presude.

5.1. Nadalje ističe da iz obrazloženja presude proizlazi kako Sud očito smatra da zahtjev za uspostavu ravnoteže između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata traži da se rok iz članka 168. stavka 2. Odluke ne računa od dana stupanja na snagu Odluke, već bi zbog obustave izvršenja i težine promjena bilo razmjerno dati puni trogodišnji rok, računajući od dana objave presude u „Narodnim novinama“. Slijedi zaključak da Sud članak 168. stavak 2. Odluke nije prihvatio u njegovu izvornom normativnom dosegu, nego mu je dao pravni učinak različit od njegova izričaja, jer je izrijekom odredio da se rok ima računati od objave presude, a ne od dana stupanja Odluke na snagu. Dakle, predmetnu odredbu Odluke u tom dijelu Sud ne smatra zakonitom. Međutim, Sud je omaškom propustio navedeno implementirati u izreku presude. Ovo je važno radi punog ostvarenja načela pravne sigurnosti i vladavine prava, osobito uzevši u obzir recentna tumačenja i najave donositelja općeg akta koji je već u priopćenju za medije od 25. ožujka 2026. utvrdio da „prijelazno razdoblje ističe 11. svibnja ove godine“, a što se kosi s tumačenjima i zaključcima Suda. Kako bi se spriječilo poduzimanje najavljivanih pravnih radnji donositelja općeg akta, a i dodatno opterećenje sudova mnogobrojnim predmetima, podnositelj prijedloga smatra da je presudu potrebno ispraviti odnosno dopuniti i dati jasnu uputu donositelju općeg akta po pitanju predmetnog prijelaznog roka prilagodbe. Predlaže ispraviti presudu na način da se izreka presude izmijeni tako da se ukida i članak 168. stavak 2. Odluke, a podredno da se ukida članak 168. stavak 2. u dijelu koji propisuje: „u roku od 3 godine“.

5.2. Podredno, ako Sud ne nađe navedeni zahtjev osnovanim, predlaže Sudu donijeti dopunsku presudu s izrekom: „Ukida se članak 168. stavak 2. Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 15/23., 42/23. i 40/24.)“, podredno: „Ukida se članak 168. stavak 2. Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 15/23., 42/23. i 40/24.) u dijelu koji propisuje: „u roku od 3 godine“.

5.3. Traži naknadu troška sastavljanja prijedloga sa zakonskim zateznim kamatama.

6. EUROPLAKAT d.o.o. Zagreb u prijedlogu za donošenje dopunske presude u bitnom ističe da je očiglednom omaškom u izreci propušteno navesti da rok iz članka 168. stavka 2. osporene Odluke počinje teći od dana objave te presude u „Narodnim novinama“. S tim u vezi ističe kako Grad Zagreb ne dijeli pravni stav sa Sudom jer je u svim novinskim člancima, a i na službenim stranicama Grada Zagreba navedeno kako taj rok istječe 11. svibnja 2026.

6.1. Stoga predlaže da Sud izreku presude, poslovni broj: Usoz-43/2024-22 od 23. ožujka 2026. dopuni točkom u kojoj će se izrijekom navesti da trogodišnji rok iz članka

168. stavka 2. Odluke o komunalnom redu počinje teći od dana objave te presude u „Narodnim novinama“.

7. U očitovanju o prijedlozima Odbor za Statut, Poslovnik i propise Gradske skupštine Grada Zagreba u bitnom navodi da prijedlog za donošenje dopunske presude nije osnovan, kako s procesnog, tako ni s materijalno pravnog aspekta. Naime, izrekom presude Sud je jasno i u cijelosti odlučio o zahtjevima, odnosno odlučio koje se odredbe Odluke ukidaju, koje su odredbe Odluke zakonite te je stavio izvan snage rješenje Suda, poslovni broj: Usoz-43/2024-8 od 17. prosinca 2024. koje prestaje važiti danom objave presude u „Narodnim novinama“. Budući da zakonite odredbe Odluke ostaju na snazi u svom izvornom sadržaju, kako je određeno materijalno pravnom odredbom, trenutak objave presude u „Narodnim novinama“ meritoran je samo za ukinute odredbe Odluke, kao pretpostavka za nastupanje pravnih učinaka prema trećima i prestanak važenja ukinute odredbe. Nije upitno da je Sud odlučio o svim zahtjevima odnosno o svim obavijestima o nezakonitosti Odluke, slijedom čega nisu ispunjene procesno pravne pretpostavke za naknadnu intervenciju u izreku presude. Prihvatanjem prijedloga, odnosno određivanjem novih rokova i uvjeta, Sud bi intervenirao u bitni sadržaj materijalno pravne odredbe Odluke čime bi faktično izmijenio normativni sadržaj zakonite odredbe, a za što nema zakonskog ovlaštenja. Naime, sudska kontrola zakonitosti ograničena je na ispitivanje zakonitosti osporavane odredbe, dok bi izmjena njenog normativnog sadržaja predstavljala prekoračenje zakonom utvrđenih ovlasti Suda i zadiranje u ovlasti normiranja koje su u isključivoj nadležnosti donositelja općeg akta. Dakle, Sud je u okviru svojih zakonskih ovlasti odlučio da je odredba članka 168. stavka 2. Odluke zakonita, a time je ocijenjen zakonitim i rok od tri godine za usklađenje pravnog položaja adresata s novim uređenjem. Dapače, Sud smatra da je donositelj osporene Odluke u konkretnom slučaju uspostavio ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata, ocjenjujući da razdoblje koje je adresatima ostavljeno za prilagodbu osporenim člankom 168. stavkom 2. Odluke nije prekratko, odnosno da ukupnošću posljedica koje su nastale osporenim Odlukom i trajanjem razdoblja prilagodbe novoj mjeri toj skupini nije nametnut prekomjerni teret. Navodeći u obrazloženju presude da se rok računa od objave presude u „Narodnim novinama“, dolazi do nesuglasja između izreke i obrazloženja, jer je rok za usklađenje od tri godine od stupanja na snagu Odluke ocijenjen zakonitim. Propisivanjem drugačijeg pravila za računanje roka u obrazloženju presude Sud je prešao granice svojih ovlasti te je obrazloženjem faktično pokušao preoblikovati odredbu, iako ju nije ukinuo. Na taj način se putem neobvezujućeg dijela presude nastoji postići ono za što se nema ovlasti utvrditi izrekom. S obzirom na to da je izreka jedini obvezujući dio presude, dok obrazloženje ima isključivo funkciju prikaza razloga odluke, ali ne i stvaranja pravnih učinaka, obrazloženjem nije moguće propisivati obveze, rokove, pravne posljedice ili druge pravne učinke niti se može mijenjati, širiti niti dopunjavati sadržaj izreke. Slijedom navedenog, a s obzirom na to da nisu ispunjene pravne pretpostavke za dopunu presude, osobito iz razloga što u postupku ocjene zakonitosti općih akata Sud nije ovlašten mijenjati niti dopunjavati normativni sadržaj odredaba općeg akta, već isključivo ocjenjivati njihovu zakonitost, predlaže se odbiti prijedloge kao neosnovane.

8. Prijedlozi nisu osnovani.

9. Prema članku 120. stavku 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.; u daljnjem tekstu: ZUS), ako je sud propustio odlučiti o svim zahtjevima ili je propustio odlučiti o dijelu zahtjeva, stranka može u roku od 15 dana od dana dostave presude podnijeti prijedlog da se presuda dopuni. Stavak 2. članka 120. ZUS-a među ostalim propisuje da će sud odbiti neosnovani prijedlog.

10. Iz navedenih zakonskih odredaba proizlazi da je temeljna pretpostavka za donošenje dopunske presude okolnost da je sud propustio odlučiti o svim zahtjevima ili o dijelu zahtjeva.

11. U predmetu na koji se odnose prijedlozi za donošenje dopunske presude (Usoz-43/2024 i dr.) Sud je odlučio o svim zahtjevima odnosno o zahtjevima u cjelini.

12. Naime, podnositelji zahtjeva u tom su predmetu osporavali članak 23. stavak 3., članak 42. stavke 1., 2. i 3., članak 61. stavke 1., 3. i 4., članak 156. i članak 168. stavak 2. Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 15/23., 42/23. i 40/24.).

13. Sud je utvrdio nezakonitost članka 61. stavka 1. u dijelu koji propisuje: „zemljišta i objekte u vlasništvu drugih“, članka 61. stavka 2. i članka 61. stavka 4. osporene Odluke, dok nezakonitosti ostalih osporenih odredaba Odluke nije našao.

14. S obzirom na navedeno, u konkretnom slučaju nije ispunjena jedna od zakonom propisanim pretpostavki za donošenje dopunske presude (da je sud propustio odlučiti o svim zahtjevima ili o dijelu zahtjeva).

15. U odnosu na temeljni razlog podnošenja prijedloga za donošenje dopunske presude u konkretnom slučaju (dio obrazloženja presude, poslovni broj: Usoz-43/2024-22 i dr. od 23. ožujka 2026. koji se odnosi na članak 168. stavak 2. Odluke), valja istaknuti sljedeće:

16. Članak 168. stavak 2. Odluke nameće obvezu vlasnicima reklama i reklamnih panoa postavljenih na temelju ranije Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba da u roku od tri godine od dana stupanja na snagu osporene Odluke ishode nova rješenja i sklope ugovore sukladno odredbama osporene Odluke i uklone reklame i reklamne panoe koji nisu u skladu s osporenom Odlukom.

17. Ocjenjujući ostavljeno razdoblje prilagodbe subjektima koji su ishodili pravomoćna rješenja o postavljanju reklama odnosno reklamnih panoa u svjetlu načela razmjernosti, Sud je ocijenio da ograničavanjem vremena prilagodbe uvjetima propisanim novom Odlukom na tri godine, nisu povrijeđeni zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava. Sud je ocijenio da razdoblje koje je adresatima članka 168. stavka 2. osporene Odluke ostavljeno za prilagodbu novonastalim okolnostima nije prekratko odnosno da ukupnošću posljedica koje su nastale osporenim Odlukom i trajanjem razdoblja prilagodbe novoj mjeri toj skupini nije nametnut prekomjeran teret.

18. Međutim, s obzirom na pravne posljedice rješenja ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-43/2024-8 od 17. prosinca 2024. kojim je obustavljeno izvršenje, između ostalog i članka 168. stavka 2. osporene Odluke, do okončanja postupka ocjene zakonitosti Odluke, Sud je u obrazloženju presude od 23. ožujka 2026. iznio svoje stajalište o tijeku razdoblja prilagodbe iz članka 168. stavka 2. osporene Odluke, imajući na umu posljedice koje je obustava izvršenja, među ostalim, i članka 168. stavka 2. Odluke,

nametnula adresatima te odredbe. Naime, pravna je posljedica rješenja Suda o obustavi izvršenja članka 168. stavka 2. osporene Odluke da za vrijeme trajanja obustave izvršenja nije tekao rok od tri godine za usklađivanje pravnog položaja adresata navedene odredbe s novim uređenjem. S obzirom na činjenicu da je riječ o znatnim promjenama u pravnom uređenju postavljanja reklama odnosno reklamnih panoa u gradu Zagrebu, na štetu subjekata koji su postavili reklame odnosno reklamne panoe veće od 12 m² u skladu s ranijim propisima, radi reklamiranja djelatnosti drugih subjekata, a ne vlastite djelatnosti, Sud je izrazio svoj stav da se rok iz članka 168. stavka 2. Odluke ima računati od objave presude od 23. ožujka 2026. u „Narodnim novinama“ (kojom se stavlja izvan snage rješenje Suda, poslovni broj: Usoz-43/2024-8 od 17. prosinca 2024.). Sud je na navedeni način nastojao spriječiti nastupanje negativnih posljedica obustave izvršenja članka 168. stavka 2. osporene Odluke za njegove adresate. Naime, ovaj Sud smatra neprihvatljivim da adresati norme čija je zakonitost suspektna i u odnosu na koju je Sud obustavio izvršenje, a koji nisu smjeli postupati na temelju odredbe čija je primjena privremeno obustavljena, snose teret koji nisu ničim izazvali, i koji bi, prema ocjeni Suda, bio prekomjerman. Pored toga, valja naglasiti i to da bi se bez tumačenja Suda o početku računanja roka iz članka 168. stavka 2. Odluke, navedenoga u obrazloženju presude od 23. ožujka 2026., taj rok od tri godine sveo na rok od oko jedne godine i osam mjeseci (od stupanja na snagu osporene Odluke do donošenja rješenja ovoga Suda o obustavi izvršenja i od objave presude ovoga Suda kojom je odlučeno o zakonitosti Odluke do 11. svibnja 2026.), a što bi bilo u nesuglasju sa stajalištem Suda o primjerenom roku prilagodbe od tri godine. Drugim riječima, računanje roka na način koji ne bi bilo usklađen sa stajalištem Suda izraženom u obrazloženju presude od 23. ožujka 2026. imalo bi za posljedicu to da je rok za usklađivanje pravnog položaja adresata članka 168. stavka 2. Odluke s novim uređenjem znatno kraći od tri godine (a koji rok od tri godine je Sud ocijenio zakonitim), što znači da bi se primjenom navedene odredbe na način koji nije usklađen sa stajalištem Suda, postupalo suprotno sudskoj odluci o zakonitosti roka iz članka 168. stavka 2. Odluke.

19. Naposljetku Sud naglašava da u konkretnom slučaju valja imati na umu članak 10. stavak 2. ZUS-a kojim je propisano da je pravomoćna presuda suda kojom se odlučuje o zakonitosti općeg akta obvezna za sve, kao i članak 151. stavak 2. ZUS-a, kojeg valja na odgovarajući način primijeniti u ovom slučaju, a prema kojemu je u izvršenju presude tijelo nadležno za izvršenje vezano pravnim shvaćanjem i primjedbama suda. Polazeći od navedenoga, valja zaključiti da izreka i obrazloženje presude čine cjelinu te da postupanje svih onih na koje se presuda odnosi mora biti promatrano u tom svjetlu. Stoga, u situaciji u kojoj bi se, eventualno, rok za usklađivanje pravnog položaja adresata članka 168. stavka 2. Odluke s novim uređenjem računao drukčije od načina navedenog u obrazloženju presude Suda od 23. ožujka 2026., subjekti koji smatraju da im je takvim računanjem roka povrijeđeno pravo ili pravni interes imaju pravo tražiti odgovarajuću pravnu zaštitu.

20. S obzirom na činjenicu da u konkretnom slučaju, iz naprijed navedenih razloga, nisu ispunjene pretpostavke za donošenje dopunske presude, to ni navodi podnositelja

ANIĆ HOLDING PLUS d.o.o. Zagreb u predmetnom prijedlogu u vezi s troškovima spora ne mogu dovesti do drukčijeg ishoda ovoga postupka.

21. Slijedom iznesenoga, odgovarajućom primjenom članka 120. stavka 2. ZUS-a, riješeno je kao u točki I. izreke.

22. Budući da podnositelj ANIĆ HOLDING PLUS d.o.o. Zagreb nije uspio u ovom postupku, njegov zahtjev za naknadu troškova ovoga postupka je odbijen na temelju članka 147. stavka 1. ZUS-a (točka II. izreke).

U Zagrebu 27. travnja 2026.

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