

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

Poslovni broj: Usoz-37/14-5

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 sudaca toga suda Ljiljane Karlovčan-Đurović predsjednice vijeća, Eveline Čolović Tomić, Ane Berlengi Fellner, Borisa Markovića i Ante Galića, članova vijeća te uz sudjelovanje sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po zahtjevima A. H. P. d.o.o. sa sjedištem u Z., kojeg zastupa Odvjetničko društvo P. i K., Z., na sjednici dana 31. ožujka 2015.

p r e s u d i o j e

Zahtjevi se odbijaju.

Obrazloženje

Podnositelj je podnio dva zahtjeva za ocjenu zakonitosti članaka 27. i 115. Odluke o komunalnom redu (Službeni glasnik grada Zagreba, broj 3/14.).

Zahtjev za ocjenu zakonitosti navedenih odredaba općeg akta podnesen je dana 30. travnja 2014. u zakonskom roku od 30 dana od primitka pojedinačnog akta Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove, klasa: UP/I-363-02/11-01/86, urbroj: 251-13-31/100-14-10 od 19. ožujka 2014., kojeg je podnositelj zahtjeva primio dana 31. ožujka 2014. Drugi zahtjev za ocjenu zakonitosti navedenih odredaba općeg akta od 16. svibnja 2014. podnesen je od istog podnositelja također u zakonskom roku od 30 dana od primitka pojedinačnog akta rješenja Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet, klasa: UP/I-363-02/12-01/1957, urbroj: 251-13-31/100-14-4 od 19. ožujka 2014. koji pojedinačni akt je podnositelj zahtjeva primio dana 16. travnja 2014.

Prvi zahtjev podnositelja zaprimljen je kod ovog suda pod posl.brojem Usoz-37/14, a drugi pod posl. brojem Usoz-53/14.

Kako podnositelj osporava zakonitost istih odredaba istog općeg akta navedeni predmeti su spojeni pod posl.brojem Usoz-37/14.

U oba zahtjeva (podnositelj u bitnome) navodi da je podnositelj zahtjeva trgovačko društvo čiji je predmet poslovanja između ostalog, vanjsko oglašavanje te promidžba (reklama i propaganda), iznajmljivanje vanjskih oglasnih površina, reklamnih panoa i sl., te je na krovu zgrade na adresi T. b. J. 1., izgrađena na kč.br. 1858 k.o. C. postavio reklamu čije mu je uklanjanje naloženo pojedinačnim aktom od 19. ožujka 2014., odnosno da je na krovu građevine na T. b. J. J. 1. do I. 2., izgrađena na kč.br. 1858 k.o. C. također postavio reklamu čije uklanjanje mu je naloženo

pojedinačnim aktom od 19. ožujka 2014. Podnositelj nadalje ističe da je u oba navedena slučaja reklamu postavio sukladno rješenju Grada Zagreba, Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet, od dana 26. srpnja 2011., odnosno sukladno rješenju istog tijela od 20. prosinca 2012.

Podnositelj nadalje ističe da je za postavljanje reklama čije se uklanjanje nalaže sa suvlasnicima zgrada na čije je krovove reklama bila postavljena sklopio ugovore o zakupu krovništva u svrhu postave reklame u trajanju od 15 godina te je u obvezi plaćati godišnju zakupninu sukladno ugovorima. Stoga podnositelj osporava zakonitost odredbi kojima se zabranjuje postavljanje reklama i reklamnih panoa, odnosno kojima se vlasnicima već postavljenih reklama i reklamnih panoa propisuje dužnost uklanjanja istih sa određenih površina kako je to propisano odredbama članka 27. i 115. Odluke o komunalnom redu.

Ističe da je propisivanje zabrane postavljanja reklama na privatne krovne površine, pročelja zgrada i građevinske skele na T. b. J. J. i T. P. P. te propisivanje obveze uklanjanja već postavljenih reklama i reklamnih panoa na privatnim krovnim površinama, pročeljima zgrada i fasadnim skelama na T. b. J. J. i T. P. P. nezakonito ograničenje prava vlasništva. Navodi da je odredbom članka 30. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, broj 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.) propisano i to člankom 1. da je pravo vlasništva 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, a u stavku 2. istog članka u granicama iz stavka 1. tog članka vlasnik ima među ostalim pravo posjedovanja uporabe korištenje i raspolaganja svojom stvari.

Ugovorom o zakupu krovništva u svrhu postave reklama sklopljenog između suvlasnika zgrade i podnositelja, suvlasnici zgrade dali su suglasnost podnositelju na postavljanje reklame te njihovo pravo na korištenje i raspolaganje stvari čiji su vlasnici te raspolaganje koristima te stvari kao i pravo vlasništva podnositelja u odnosu na postavljenu reklamu može biti ograničeno samo odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ili odredbama posebnih zakona radi zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, okoliša i zdravlja ljudi. Navodi kako niti Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, niti Zakon o gradnji (Narodne novine, broj 153/13.), niti Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 153/13.), kao niti jedan drugi zakon ne propisuju ograničenje vlasništva u smislu da bi na zgradu bilo zabranjeno postaviti reklamu, a navedeni zakoni također ne propisuju ovlasti jedinicama lokalne i regionalne samouprave za donošenjem podzakonskih propisa kojima bi jedinice lokalne samouprave ograničavale vlasništvo na bilo koji način, a kamoli da bi iste imale samostalnu i diskrecijsku ovlast zabraniti postavljanje reklama na zgrade. Ističe da iz zakonske odredbe članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 36/95., 109/95., 21/96., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 82/04., 110/04. i 178/04., 38/09., 79/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13. i 153/13.), nedvojbeno proizlazi da jedinice lokalne samouprave mogu propisivati način i postupke korištenja javnih površina te postavljanje predmeta na javne površine, međutim, isto ne znači da jedinici lokalne i regionalne samouprave dopušteno zabranjivati postavljanje predmeta na privatne površine osobito zabranjivati postavljanje reklama i reklamnih panoa na privatne zgrade odnosno krovove ili pročelja istih. Zabrana pravno i faktično znači, prema mišljenju podnositelja, ograničenje prava vlasništva. Isto tako ističe da su navedene odredbe Odluke u suprotnosti sa člankom 33. stavkom 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima prema kojemu ako je vlasnik glede neke svoje stvari podvrgnut ograničenjima radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša ili zdravlja ljudi koji od njega, ali ne i od svih ostalih vlasnika takvih stvari, zahtijevaju težu žrtvu ili ga inače dovode u položaj nalik na onom u kojem bi bio da je provedeno izvlaštenje on ima pravo na naknadu kao da je izvlašten. Međutim, osporanim odredbama Odluke o komunalnom

redu nije propisana naknada za ograničenje prava vlasništva, a to nije propisano niti drugim odredbama Odluke. Smatra da je propisivanje zabrane postavljanja reklame na krovne površine pročelja zgrada i građevinske skele na T. b. J. J. i T. P. P. te propisivanje obveze uklanjanja već postavljenih reklama i reklamnih panoa na krovnim površinama, pročeljima zgrada i fasadnim skelama na T. b. J. J. i T. P. P. nezakonito poništeno stečeno pravo podnositelja zahtjeva i zadire se u već nastale pravne situacije što dovodi do povrede načela pravne sigurnosti. Ističe da je notorno da podzakonski propisi prema Ustavu Republike Hrvatske ne mogu imati povratno djelovanje. Jedino iz posebno opravdanih razloga pojedine odredbe Zakona mogu imati povratno djelovanje, dok za podzakonske propise vrijedi apsolutna zabrana povratnog djelovanja. Isto tako navodi da su osporene odredbe kojim se ukidaju stečena prava u izravnom neskladu s odredbama članka 13. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.) koji propisuje da odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćna odluka), a kojom je stranka stekla određeno pravo odnosno u kojem su stranci određene neke obveze može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom. Navodi da je osporenim općim aktom i to navedenim odredbama prešutno poništeno i ukinuto pravo stečeno pravomoćnim rješenjima Grada Zagreba, Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet od 26. srpnja 2011. i 20. prosinca 2012. godine.

Podnositelj predlaže da ovaj Sud usvoji zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta te ukinute kao nezakonite odredbe članka 27. i 115. Odluke o komunalnom redu te da do donošenja presude obustavi izvršenje osporenog općeg akta Odluke o komunalnom redu u dijelu odredbi koje su obuhvaćene nezakonitošću, sukladno odredbi članka 85. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12.).

Gradska skupština Grada Zagreba pozvana je podneskom od 9. svibnja 2014. godine odgovarajućom primjenom odredbi članka 32. Zakona o upravnim sporovima da Sudu dostavi očitovanje na navode oba zahtjeva.

Na navode oba zahtjeva očitovao se predsjedatelj Odbora gradske skupštine Grada Zagreba za Statut, Poslovník i propise.

Iz očitovanja proizlazi da je osporena Odluka o komunalnom redu na snazi. Očitovanje se poziva na odredbe Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 85/10.-pročišćeni tekst) koje se odnose na jedinice lokalne samouprave te na odredbe članka 19., 19a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 19/13.- pročišćeni tekst). i na Zakonu o komunalnom gospodarstvu, te posebno odredbu članka 16. navedenog Zakona. Iz očitovanja proizlazi da Grad Zagreb ima pravo autonomno urediti pitanje postavljanja reklama, reklamnih panoa i građevinskih skela osobito u najužem centru Grada Zagreba na način kako je to Odlukom propisano te da nije moguće od komunalnog reda izuzeti privatno vlasništvo u odnosu na njegov utjecaj na vanjski izgled Grada Zagreba pogotovo s aspekta uređenja naselja. Stoga predlaže da se osporeni prijedlozi ne prihvate već da se odbiju kao neosnovani.

Zahtjevi nisu osnovani.

Osporena Odluka o komunalnom redu donesena je na temelju članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu na sjednici Gradske skupštine Grada Zagreba 6. veljače 2014. Objavljena je u Službenom glasniku Grada Zagreba, broj 3/2014. od 10. veljače 2014. Stupila je na snagu osmog dana od dana objave u Službenom glasniku Grada Zagreba.

Članak 27. osporene Odluke glasi:

*Zabranjeno je postavljanje reklama i reklamnih panoa na krovne površine, pročelja zgrada i građevinske skele na Trgu bana Josipa Jelačića i Trgu Petra Preradovića, osim ploča s tvrtkom, nazivom i natpisom u zoni prizemlja.*

Osporeni članak 115. glasi:

*Vlasnici već postavljenih reklama i reklamnih panoa na krovnim površinama, pročeljima zgrada i*

*fasadnim skelama na Trgu bana Josipa Jelačića i Trgu Petra Preradovića dužni su ih ukloniti do 1. ožujka 2014. godine.*

Mjerodavne odredbe za ocjenu zakonitosti osporenih odredaba Odluke su članak 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odredbe članka 19. i 19a Zakona lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Članak 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu glasi:

*U cilju pobližeg uređenja odnosa u komunalnom gospodarstvu, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave obvezno je donijeti odluku o komunalnom redu i mjere za njegovo provođenje.*

*Odlukom o komunalnom redu iz stavka 1. ovog članka propisuju se naročito odredbe o:*

- 1. uređenju naselja,*
- 2. održavanju čistoće i čuvanju javnih površina,*
- 3. korištenju javnih površina,*
- 4. skupljanju, odvozu i postupanju sa skupljenim komunalnim otpadom,*
- 5. uklanjanju snijega i leda,*
- 6. uklanjanju protupravno postavljenih predmeta,,*
- 7. mjera za provođenje komunalnog reda i*
- 8. kaznene odredbe“*

Članak 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi:

*Općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na*

- uređenje naselja i stanovanje,*
- prostorno i urbanističko planiranje,*
- komunalno gospodarstvo,*
- brigu o djeci,*
- socijalnu skrb,*
- primarnu zdravstvenu zaštitu,*
- odgoj i osnovno obrazovanje,*
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport,*
- zaštitu potrošača,*
- zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša,*
- protupožarnu civilnu zaštitu,*
- promet na svom području,*
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonitima*

*Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovog članka odredit će se poslovi čije su obavljanje općine i gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati.“*

Članak 19a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi:

*Veliki gradovi su jedinice lokalne samouprave koji su ujedno gospodarstva, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika.*

*Gradovi iz stavka 1. ovog članka kao i gradovi sjedišta županija u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruje potreba građana i to osobito poslove koji se odnose na:*

- uređenje naselja i stanovanja,*
- prostorno i urbanističko planiranje,*
- komunalno gospodarstvo,*
- brigu o djeci,*
- socijalnu skrb,*

- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i sport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet na svom području,
- održavanje javnih cesta,
- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja, te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

*Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovog članka odredit će se i poslovi obavljanja koji su veliku gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati.*

Iz navedenih zakonskih odredbi proizlazi da je predstavničko tijelo Grada Zagreba, Gradska skupština Grada Zagreba, temeljem ovlaštenja iz članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu donijela Odluku o komunalnom redu. Odlukom o komunalnom redu sukladno navedenoj odredbi Zakona, između ostalog, se određuje da navedena Odluka propisuje naročito odredbe o uređenju naselja, te mjere za provođenje komunalnog reda. Osporenom Odlukom Grad Zagreb je uređio pitanje komunalnog reda koje se odnosi i na uređenje naselja sukladno navedenoj odredbi članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu, a isto tako i sukladno članku 19. i 19a Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi. Kako je navedenim Zakonima propisano ovlaštenje za uređenje naselja te određivanje mjera za provođenje komunalnog reda navedena Odluka ne može se odnositi samo na javne površine već i na površine na kojima postoji pravo vlasništva vezano za postavljanje predmeta koji bitno utječu na izgled naselja.

Prema shvaćanju ovoga Suda navedenim se ne ograničava pravo vlasništva nego se u suglasnosti sa citiranim odredbama zakona kojima je dana ovlast jedinicama lokalne samouprave radi održavanja komunalnoga reda provode mjere radi uređenja naselja, a koje se odnose i na vanjski izgled zgrada tako i na postavljanje reklama i reklamnih panoa na krovne površine, pročelja zgrada i građevinske skele koje su u privatnom vlasništvu. Uređenjem navedenih pitanja propisuje se komunalni red i mjere za njegovo provođenje samo u odnosu na vanjski izgled zgrada koje su u privatnom vlasništvu.

Prema mišljenju ovoga Suda jedinica lokalne samouprave sukladno citiranim propisima Zakona o komunalnom gospodarstvu i Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi ima pravo propisivanja i obvezu ograničavanja postavljanja reklama, reklamnih panoa i građevinskih skela na krovovima i pročeljima zgrada poglavito u centru jedinice lokalne samouprave, u konkretnom slučaju u centru grada Zagreba, jer su tako postavljene reklame, reklamni panoi i građevinske skele od značajnog utjecaja na vanjski izgled grada, što je jedinica lokalne samouprave dužna propisati Odlukom o komunalnom redu. Navedeno proizlazi iz odredbe članka 16. stavka 2. Zakona o komunalnom redu koji izričito navodi da se odlukom o komunalnom redu naročito propisuju odredbe o uređenju naselja, te mjere za provođenje komunalnog reda.

Osporenom odredbom članka 27. propisana je zabrana postavljanja reklama i reklamnih panoa na krovne površine, pročelja zgrade i građevinske skele na T. b. J. J. i T. P. P., a odredbom članka 115., koja se također osporava propisano je da su vlasnici već postavljenih reklama i reklamnih panoa na krovnim površinama, pročeljima zgrada i fasadnim skelama na T. b. J. J. i T. P. P. dužni ukloniti navedeno do 1. ožujka 2014.

Točno je da je navedeno u suprotnosti s Odlukom o komunalnom redu, (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj: 44/08., 5/08., 8/09., 17/09., 17/10., 5/11., 8/11., 5/12. 18/13. i 24/13.) koja je bila na snazi ranije, međutim nije točno da se jednom donesena odluka o komunalnom redu ne može mijenjati.

Činjenica da su na temelju Odluke o komunalnom redu koja je stavljena izvan snage osporenom Odlukom reklame mogle biti postavljene na navedenim trgovima ne znači da je to pravo stečeno zauvijek i da se ono ne može nikada mijenjati. Grad Zagreb je kao veliki grad urbana povijesna, prirodna, gospodarska i društvene cjelina te je kao takva podložna promjenama koje utječu na uređenje naselja zbog čega sukladno ranije citiranim odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, nije upitna ovlast jedinice lokalne samouprave da autonomno uređuje komunalni red sukladno promjenama koje su od utjecaja na potrebe te jedinice lokalne samouprave, pogotovo vezano za uređenje naselja i mjere za provođenje komunalnog reda.

Što se tiče prigovora podnositelja zahtjeva da se ovakvim postupanjem ograničava pravo vlasništva suvlasnicima zgrada na kojima su bile postavljene reklame valja ističi da niti prije donošenja sporne odluke o komunalnom redu vlasnici nisu mogli odlučivati o postavljanju reklama i reklamnih panoa na zgradama koje su u njihovom vlasništvu, veće je i ranije za postavljanje reklame i reklamnih panoa bilo potrebno pribaviti rješenje Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju zgrada, graditeljstvo i komunalne poslove i promet kako je to i podnositelj zahtjeva i učinio u konkretnim slučajevima te mu je rješenjem navedenog upravnog tijela od 26. srpnja 2011. odobreno postavljanje reklamne konstrukcije na istočnoj strani krova građevine T. b. J. J. 1, izgrađene na kč. broj 1858 k.o. C., a rješenjem istog ureda od 20. prosinca 2012. postavljanje reklamne konstrukcije na južnoj strani krova građevine T. b. J. J. 1 do I. 2, na kč. broj 1858, k.o. C., pod određenim uvjetima. Navedeni uvjeti su pod točkama od 1. do 11. navedeni u izreci oba rješenja.

Iz navedenih rješenja također je razvidno da su odobrenja privremenog karaktera budući je točkom 7. oba rješenja navedeno da rješenja vrijede do roka važenja Ugovora o plaćanju naknade za reklamnu konstrukciju sklopljenog s Gradom Zagrebom.

Dakle nikako se ne može govoriti da se radi o stečenim pravima koja se ne mogu mijenjati, budući da je iz samog rješenja razvidno, da je izrekom određen rok važenja odobrenja iz navedenih rješenja. Stoga se prema ocjeni ovoga Suda ne radi o odredbama općeg akta koje na navedeno stečeno pravo ima retroaktivno djelovanje te koje je kao takvo retroaktivno ukinuto, niti o situaciji da je općim aktom poništeno ili ukinuto pravo stečeno pravomoćnim rješenjem. Točno je da je navedeno pravo stečeno pravomoćnim rješenjem, ali je i u samom rješenju navedeno da odobrenje iz rješenja vrijedi do roka važenja Ugovora o plaćanju naknade za reklamnu konstrukciju sklopljenog s Gradom Zagrebom. Stoga je Sud iz naprijed navedenih razloga ocijenio osporene odredbe Odluke zakonitim i to u odnosu na Zakon na temelju kojeg je odluka donesena i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Temeljem svega navedenog trebalo je odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14.) zahtjeve odbiti.

Što se tiče prijedloga za obustavu izvršenja općeg akta do donošenja presude ovog Suda, valja istaći da je u konkretnom slučaju o zahtjevu odlučeno, stoga nije bilo razloga za donošenje rješenja temeljem članka 85. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

U Zagrebu, 31. ožujka 2015.

Predsjednica vijeća  
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.