

NARODNE NOVINE

SLUŽBENI LIST REPUBLIKE HRVATSKE

GODIŠTE CLXXXVIII, BROJ 36, ZAGREB, 6. TRAVNJA 2026. ISSN 0027-7932



S A D R Ź A J

STRANICA

431	Uredba o utvrđivanju najviših maloprodajnih cijena naftnih derivata	1
432	Uredba o izmjeni Uredbe o visini trošarine na energente i električnu energiju.....	3
433	Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usoz-43/2024-22 (spojeni Usoz-86/2024 i dr.) od 23. ožujka 2026.	3

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

431

Na temelju članka 9. stavka 2. Zakona o tržištu nafte i naftnih derivata (»Narodne novine«, br. 19/14., 73/17. i 96/19.), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 6. travnja 2026. donijela

UREDBU

O UTVRĐIVANJU NAJVIŠIH MALOPRODAJNIH CIJENA NAFTNIH DERIVATA

Članak 1.

Ovom Uredbom utvrđuju se iznosi najviših maloprodajnih cijena naftnih derivata koje energetske subjekti koji se bave trgovinom na veliko naftnim derivatima i/ili trgovinom na malo naftnim derivatima i/ili trgovci na veliko ukapljenim naftnim plinom i/ili trgovci na malo ukapljenim naftnim plinom (u daljnjem tekstu: energetske subjekti), smiju primijeniti na području Republike Hrvatske.

Članak 2.

(1) Ova Uredba primjenjuje se na sljedeće naftne derivate:

- motorne benzine
 - dizelsko gorivo
 - plavi dizel
 - smjesu propan-butan za spremnike UNP PB (ukapljeni naftni plin propan-butan)
 - smjesu propan-butan za boce sadržaja 7,5 kg i više, UNP PB (ukapljeni naftni plin propan-butan).
- (2) Najviša maloprodajna cijena utvrđuje se za litru odnosno kilogram naftnih derivata iz stavka 1. ovoga članka.
- (3) Na najvišu maloprodajnu cijenu naftnih derivata nije dozvoljeno zaračunavati naknade ili druge troškove koji nisu propisani ovom Uredbom ili drugim posebnim propisima.
- (4) Kvaliteta i označavanje naftnih derivata iz stavka 1. podstavka 1. – 3. ovoga članka utvrđeni su Uredbom o kvaliteti tekućih naftnih goriva (»Narodne novine«, br. 131/21. i 83/25.).

Članak 3.

(1) Najviše jedinične cijene za motorne benzine, dizelsko gorivo i plavi dizel određuju se sukladno sljedećoj formuli:

$$PC = P_t + \Delta_t(Bio) + P$$

$$P_t = \sum_{i=1}^n \left(\frac{CIF MedM_i}{T_i} \right) * \frac{\rho}{1000 * n}$$

$$\Delta_t(Bio_{dizel}) = \left[\left(\sum_{i=1}^n \left(\frac{RME_{FOBARA} M_i}{T_i} \right) * \frac{\rho}{1000 * n} \right) - P_{t(dizel)} + T_{pr(Bio_{dizel})} \right] * Q_{Bio_{dizel}}$$

$$\Delta_t(Bio_{benzin}) = \left[\left(\frac{\sum_{i=1}^n (FOBRotT2EthM/1000)_i}{n} \right) - P_{t(benzin)} + T_{pr(Bio_{benzin})} \right] * Q_{Bio_{benzin}}$$

pri čemu je:

- PC = jedinična cijena u EUR/l (izražena na četiri decimalna mjesta)

• P_t = osnovna cijena fosilnog goriva u obračunskom razdoblju (t) koje prethodi danu stupanja na snagu ove Uredbe, u EUR/l zaokružena na četiri decimalna mjesta

• $\Delta_{t(Bio)}$ = nadoplatu za biokomponentu u EUR/l zaokružena na tri decimalna mjesta, ne primjenjuje se za plavi dizel

• P = premija energetskog subjekta u EUR/l određena na četiri decimalna mjesta

• CIF Med M = srednja dnevna burzovna cijena naftnih derivata u USD/t objavljena u *Platt's European Marketscan* pod *Mediterranean Cargoes CIF Med (Genova/Lavera)* za proizvode Premium Unleaded 10ppm (Eurosuper 95), 10ppm ULSD (Eurodizel), zaokružena na tri decimalna mjesta

• RME FOB Ara M (RED) = srednja dnevna burzovna cijena biodizela u USD/t objavljena u *Platt's European Biofuelscan* pod naslovom *Biodiesel Price Assessments – Northwest Europe* (\$/mt) zaokružena na tri decimalna mjesta

• FOB Rott T2Ethanol M (EUR/m³) = srednja dnevna burzovna cijena bioetanola u EUR/m³ objavljena u *Platt's European Biofuelscan* pod naslovom *Northwest Europe Ethanol Price Assessments* za proizvod Ethanol T2 Rotterdam zaokružena na tri decimalna mjesta

• $T_{pr(Bio_dizel)}$ = troškovi prijevoza i manipulacije s biodizelom u fikсни te iznose 0,0618 EUR/l

• $T_{pr(Bio_benzin)}$ = troškovi prijevoza i manipulacije s bioetanalom u fikсни te iznose 0,0549 EUR/l

• Q_{Bio_dizel} = postotak biodizela 7 % v/v

• Q_{Bio_benzin} = postotak bioetanola 5 % v/v

• T = srednji dnevni tečaj u USD/EUR (četiri decimalna mjesta) koji objavljuje Hrvatska narodna banka za klijente HNB-a na dan za koji je objavljena srednja dnevna burzovna cijena naftnih derivata (CIF Med)

• ρ = gustoća naftnog derivata ($\rho = 0,755$ kg/l za motorne benzine; $\rho = 0,845$ kg/l za dizelska goriva)

• i = dnevni podaci: $i = 1, 2, 3, \dots, n$

• n = broj objavljenih srednjih dnevnih burzovnih cijena naftnih derivata (CIF Med M) unutar obračunskog razdoblja

• t = četrnaestodnevno obračunsko razdoblje (ponedjeljak – nedjelja). Dan primjene novih cijena naftnih derivata je dan stupanja na snagu ove Uredbe u 0,00 sati.

(2) Najviše jedinične cijene za ukapljeni naftni plin (UNP PB) – smjesa propan-butan koji se koristi u domaćinstvima i poduzetništvu kao energent određuju se sukladno sljedećoj formuli:

$$PC = P_{PB} + P$$

$$P_{PB} = 0.4 * \sum_{i=1}^n \left(\frac{CIF\ MedP_i}{T_i} \right) * \frac{1}{n} + 0.6 * \sum_{i=1}^n \left(\frac{CIF\ MedB_i}{T_i} \right) * \frac{1}{n}$$

pri čemu je:

• PC = jedinična cijena u EUR/kg (izražena na četiri decimalna mjesta)

• P_{PB} = osnovna cijena fosilnog goriva u obračunskom razdoblju (t) koje prethodi danu stupanja na snagu ove Uredbe u EUR/kg zaokružena na četiri decimalna mjesta

• P = premija energetskog subjekta u EUR/kg određena na četiri decimalna mjesta

• CIF Med P = srednja dnevna burzovna cijena propana u USD/t objavljena u *Platt's LPGaswire* pod *West Mediterranean – Propane FOB Ex-refinery/storage*, zaokružena na tri decimalna mjesta

• CIF Med B = srednja dnevna burzovna cijena butana u USD/t objavljena u *Platt's LPGaswire* pod *West Mediterranean – Butane FOB West Med Coaster*, zaokružena na tri decimalna mjesta

• T = srednji dnevni tečaj u USD/EUR (četiri decimalna mjesta) koji objavljuje Hrvatska narodna banka za klijente HNB-a na dan za koji je objavljena srednja dnevna burzovna cijena naftnih derivata (CIF Med)

• i = dnevni podaci: $i = 1, 2, 3, \dots, n$

• n = broj objavljenih srednjih dnevnih burzovnih cijena naftnih derivata (CIF Med P i CIF Med B) unutar obračunskog razdoblja

• t = četrnaestodnevno obračunsko razdoblje (ponedjeljak – nedjelja). Dan primjene novih cijena naftnih derivata je dan stupanja na snagu ove Uredbe u 0,00 sati.

(3) Na benzinskim postajama koje se ne nalaze na autocestama iz točke II. Odluke o razvrstavanju javnih cesta (»Narodne novine«, br. 109/25. i 118/25.) najviša visina premije energetskog subjekta (P) utvrđuje se za motorne benzine 0,1545 EUR/l, dizelska goriva u iznosu od 0,1045 EUR/l, plavi dizel u iznosu od 0,0436 EUR/l, za smjesu propan-butan za spremnike UNP PB (ukapljeni naftni plin propan-butan) u iznosu 0,4116 EUR/kg i za smjesu propan-butan za boce sadržaja 7,5 kg i više UNP PB (ukapljeni naftni plin propan-butan) u iznosu 0,8737 EUR/kg.

Visina premije energetskog subjekta (P) za sve naftne derivate koji se prodaju na benzinskim postajama koje se nalaze na autocestama iz točke II. Odluke o razvrstavanju javnih cesta utvrđuje se slobodno.

(4) Najviša maloprodajna cijena za pojedini naftni derivat dobije se tako da se najviša jedinična cijena (PC) iz stavaka 1. i 2. ovoga članka uveća za trošarinu i porez na dodanu vrijednost sukladno propisima. Maloprodajna cijena se zaokružuje na dva decimalna mjesta.

(5) Najviše maloprodajne cijene za sve naftne derivate iz stavka 1. ovoga članka s dodanim multifunkcionalnim aditivima tijekom namješavanja, skladištenja ili otpreme utvrđuju se slobodno. Aditivi su spojevi koji nisu ugljikovodici, a koji se dodaju ili miješaju s derivatom kako bi se izmijenila njegova svojstva. Multifunkcionalni aditivi su spojevi koji nisu ugljikovodici, a koji se naknadno dodaju ili miješaju s derivatom od strane distributera/trgovca kako bi se izmijenila njegova svojstva.

(6) Energetski subjekt mora svim kupcima omogućiti kupnju pojedinog naftnog derivata iz stavka 1. ovoga članka bez dodanih multifunkcionalnih aditiva na svakoj benzinskoj postaji gdje prodaje pojedini naftni derivat, a koja se ne nalazi na autocestama iz točke II. Odluke o razvrstavanju javnih cesta. Ako na benzinskoj postaji ne postoji mogućnost kupnje pojedinog naftnog derivata bez dodanih multifunkcionalnih aditiva, tada je energetski subjekt dužan primijeniti maloprodajnu cijenu koja je jednaka ili niža od cijene određene stavkom 1. ovoga članka.

Članak 4.

Prvi dan primjene novih cijena naftnih derivata je dan stupanja na snagu ove Uredbe, a najviše maloprodajne cijene određene su za neprekinuto razdoblje od 14 dana.

Članak 5.

Ova Uredba stupa na snagu prvoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

Klasa: 022-03/26-03/18

Urbroj: 50301-05/16-26-2

Zagreb, 6. travnja 2026.

Predsjednik
mr. sc. Andrej Plenković, v. r.

432

Na temelju članka 97. stavka 2. Zakona o trošarinama (»Narodne novine«, br. 106/18., 121/19. i 144/21.), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 6. travnja 2026. donijela

UREDBU

O IZMJENI UREDBE O VISINI TROŠARINE NA ENERGENTE I ELEKTRIČNU ENERGIJU

Članak 1.

U Uredbi o visini trošarine na energente i električnu energiju (»Narodne novine«, br. 156/22., 1/23., 10/23., 22/23., 37/23., 46/23., 56/23., 71/23., 79/23., 88/23., 94/23., 98/23., 105/23., 110/23., 116/23., 123/23., 132/23., 139/23., 144/23., 151/23., 1/24., 6/24., 11/24., 17/24., 22/24., 29/24., 36/24., 41/24., 47/24., 53/24., 60/24., 66/24., 72/24., 24/26. i 29/26.), u članku 3. mijenjaju se visine trošarine u eurima na sljedeće predmete oporezivanja tako da glase:

- »– Bezolovni motorni benzin 452,31 EUR/1000 l
- Dizelsko gorivo 330,00 EUR/1000 l.«.

Članak 2.

Visine trošarina iz članka 1. ove Uredbe primjenjuju se s danom stupanja na snagu ove Uredbe i određene su za razdoblje do 20. travnja 2026.

Članak 3.

Ova Uredba objavit će se u »Narodnim novinama«, a stupa na snagu 7. travnja 2026.

Klasa: 022-03/26-03/19
Urbroj: 50301-05/16-26-2
Zagreb, 6. travnja 2026.

Predsjednik
mr. sc. Andrej Plenković, v. r.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

433

PRESUDA

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 Krunic, 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 J. K., [adresa], [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: [osobni identifikacijski broj], 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: [osobni identifikacijski broj], 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: [osobni identifikacijski broj] 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], na sjednici vijeća održanoj 23. ožujka 2026.

presudio je

I. Ukidaju se 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.

II. Odbijaju se zahtjevi u preostalom dijelu.

III. Stavljaju se izvan snage rješenje ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-43/2024-8 od 17. prosinca 2024.

IV. Rješenje ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-43/2024-8 od 17. prosinca 2024. prestaje važiti danom objave ove presude u »Narodnim novinama«.

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

– 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)

– ANIĆ HOLDING PLUS d.o.o. Zagreb, Trg bana Josipa Jelačića 1, OIB: 61238079664, u iznosu od 1.562,50 eura (tisuću petsto šezdeset i dva eura i pedeset centi)

– 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).

VI. Odbijaju se zahtjevi za naknadu troškova spora u preostalom dijelu.

Obrazloženje

I. Ovaj je Sud zaprimio deset zahtjeva odnosno obavijesti o nezakonitosti Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba (»Službeni glasnik Grada Zagreba«, 15/23., 42/23. i 40/24.; u daljnjem tekstu: Odluka) te je formirao deset sudske spisa (Usoz-43/24, Usoz-86/24, Usoz-90/24, Usoz-97/24, Usoz-101/24, Usoz-104/24, Usoz-114/24, Usoz-116/24, Usoz-131/24 i Usoz-160/24).

2. S obzirom na činjenicu da se zahtjevi odnosno obavijesti odnose na isti akt, spisi su spojeni radi provođenja jedinstvenog postupka i donošenja zajedničke odluke, odgovarajućom primjenom članka 107. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine«, 36/24.; u daljnjem tekstu: ZUS).

3. Podnositelji osporavaju članak 23. stavak 3., članak 42. stavke 1., 2. i 3., članak 61. stavke 1., 2., 3. i 4., članak 156. i članak 168. stavak 2. Odluke.

3.1. Smatraju da su navedene odredbe Odluke nesuglasne s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine«, 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske), Zakonom 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), Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (»Narodne novine«, 127/17., 138/20., 151/22. i 114/23.; u daljnjem tekstu: ZFLP(R)S), Zakonom o Gradu Zagrebu (»Narodne novine«, 62/01., 125/08., 36/09., 119/14., 98/19. i 144/20.; u daljnjem tekstu: ZGZ), Zakonom o komunalnom gospodarstvu (»Narodne novine«, 68/18., 110/18., 32/20. i 145/24.; u daljnjem tekstu: ZKG), Zakonom 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., 90/10., 143/12., 152/14. i 52/25.; u daljnjem tekstu: ZV), Zakonom o općem upravnom postupku (»Narodne novine«, 49/09. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUP), Zakonom o obveznim odnosima (»Narodne novine«, 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 145/23. i 155/23.), Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja (»Narodne novine«, 79/09., 80/13., 41/21. i 155/23.; u daljnjem tekstu: ZZTN), Zakonom o građevinskoj inspekciji (»Narodne novine«, 153/13., 115/18. i 145/24.; u daljnjem tekstu: ZGI) i Statutom Grada Zagreba (»Službeni glasnik Grada Zagreba«, 23/16., 2/18., 23/18., 3/20., 3/21. i 16/22.).

3.2. Članak 23. stavak 3. Odluke smatraju nesuglasnim s člankom 30. stavkom 1. ZV-a.

3.3. Članak 42. stavak 1. Odluke smatraju nesuglasnim s člankom 104. stavkom 1. ZKG-a, a stavak 2. članka 42. s člankom 8. ZZTN-a. Članak 42. stavak 3. Odluke smatraju nesuglasnim s člankom 1. stavkom 3. i s člankom 30. stavkom 1. ZV-a.

3.4. Članak 61. stavak 1. Odluke smatraju nesuglasnim s člankom 68., člankom 73. stavkom 5. ZLP(R)S-a, člankom 3. stavkom 1. ZFLP(R)S-a, člankom 22. ZGZ-a, člankom 104. stavkom 1. točkom 1. ZKG-a i člankom 157. Statuta.

3.5. Članak 61. stavke 2., 3. i 4. Odluke smatraju nesuglasnim s člankom 104. stavkom 1. točkama 1. i 2. u vezi s člankom 105. stavkom 1. ZKG-a i s člankom 150. stavkom 1. ZUP-a.

3.6. Članak 156. Odluke smatraju nesuglasnim s člankom 73. ZLP(R)S-a, s člancima 2., 43., 44. i 55. ZGI-a te s člankom 161. Statuta.

3.7. Članak 168. stavak 2. Odluke smatraju nesuglasnim s člankom 73. ZLP(R)S-a, s člankom 30. stavkom 1. ZV-a, s člankom 130. ZUP-a i s člankom 161. Statuta.

3.8. Upriru i na nesuglasnost Odluke u osporenom dijelu s člancima 14., 16., 48., 49. i 90. stavcima 4. i 5. Ustava.

3.9. Smatraju 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 osporena Odluka u dijelu kojim se propisuje plaćanje naknade za reklamne predmete i natpise postavljene na površinama u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba u nesuglasju sa zakonom.

3.10. Osporavajući članak 61. stavak 2. Odluke u bitnom ističu 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. Iz navedenoga slijedi zaključak kako gradonačelniku takva ovlast ne može biti dana Odlukom o komunalnom redu, koja nije zakon. Smatraju da članak 61. stavak 2. Odluke 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 o određivanju naknada za postavljanje ploča s natpisom, plakata, reklama i reklamnih panoa), 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.).

3.11. Nadalje navode da postoje brojni primjeri u kojima, iako su reklamni panoi postavljeni na privatne nekretnine prije stupanja na snagu osporene Odluke, komunalni redari donose rješenja s nalogom za njihovo uklanjanje pozivajući se na osporenu Odluku s obrazloženjem da vlasnici/korisnici reklamnih panoa nemaju rješenje nadležnog gradskog upravnog tijela za njihovo postavljanje. Uz ta rješenja izdaju i prekršajne naloge zbog prekršaja iz članka 164. stavka 1. točke 13. i članka 164. stavka 2. osporene Odluke s obrazloženjem da je reklamni pano postavljen bez rješenja ili suprotno rješenju iz članka 39. stavka 1. Odluke. Podnositelji smatraju da mjera prisilnog uklanjanja reklamnih panoa nije razmjerna jer su naknade nezakonito propisane. Mišljenja su da se uklanjanje reklamnih panoa s privatnih nekretnina temelji na razlogu koji je izravno povezan s nezakonitošću članka 61. osporene Odluke. Stoga prisilno uklanjanje reklamnih panoa nema legitimni cilj. Osim toga, uklanjanje tih složenih i skupih konstrukcija dovodi do visokih troškova za vlasnike/korisnike reklamnih panoa koji su u potpunom nerazmjeru s ciljem koji se uklanjanjem navodno želi postići (a čija je legitimnost sporna). Pozivaju se na presude ovoga Suda koje smatraju mjerodavnima u konkretnom slučaju te na stajalište Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, izraženo u mišljenju, klasa: 360-01/14-02/951, urbroj: 531-01-15-2 od 11. veljače 2015. te na odluku Ustavnog suda, broj: U-III-5384/13 od 6. lipnja 2017. Ističu da je uvođenjem roka za postavljanje reklamnih panoa ograničena poduzetnička aktivnost poduzetnika koji ulažu svoje resurse u postavljanje tih panoa jer poduzetnik nema mogućnosti predvidjeti hoće li mu se investicija isplatiti s obzirom na to da se isplativost ne može očekivati kroz razdoblje od samo pet godina. Iako Odluka predviđa mogućnost produženja propisanog roka, podnositelji smatraju da je takva mogućnost nepredvidiva i ovisi isključivo o volji donositelja osporenog akta odnosno donositelja rješenja kojim se dozvoljava postavljanje reklamnih panoa. Mišljenja su da se određivanjem roka za postavljanje reklamnih panoa nedopušteno zadire u obvezno pravne odnose gospodarskih subjekata koji obavljaju gospodarsku djelatnost, nametanjem ograničenja glede trajanja obvezno pravnih odnosa. Smatraju da Grad Zagreb nema pravo vlasnicima nekretnina ograničavati vremensko trajanje raspolaganja njihovim nekretninama, davanjem u zakup oglašivačima radi postavljanja reklamnih panoa i obavljanja djelatnosti oglašavanja. Propisivanje takvog vremenskog ograničenja za reklamne panoe koji se postavljaju na nekretninama u privatnom vlasništvu nema uporišta u ZKG-u niti u bilo kojem drugom zakonu. Naglašavaju da se vlasnička prava mogu ograničiti samo zakonom (ne i podzakonskim propisom odnosno općim aktom) te zaključuju da odredba članka 42. stavka 3. Odluke nije zakonita.

3.12. Osporavajući članak 42. stavke 1. i 2. Odluke kojima je određeno da se reklamni pano reklamne oglasne površine veće od

12 ne smije koristiti za komercijalno oglašavanje, već isključivo za reklamiranje vlastite djelatnosti (samooglašavanje), ističu da ni iz same Odluke niti iz javne rasprave koja je prethodila donošenju Odluke nije moguće razabrati kako bi razlika između komercijalnog oglašavanja i reklamiranja vlastite djelatnosti mogla utjecati na komunalni red, s obzirom na to da ista reklama može biti emitirana na istom velikom panoju bilo u komercijalnom oglašavanju, bilo u reklamiranju vlastite djelatnosti. Ako taj veliki pano i ta reklama ne remete komunalni red kada je riječ o samooglašavanju, onda ga ne remeti ni kada je riječ o komercijalnom oglašavanju.

3.13. Reklamna oglasna površina reklamnih panoa za komercijalno oglašavanje limitirana je člankom 42. stavcima 1. i 2. Odluke na 12 m², dok reklamna oglasna površina reklamnih panoa za reklamiranje vlastite djelatnosti (samooglašavanje) nije limitirana, unatoč činjenici da je reklamiranje vlastite poslovne djelatnosti ili vlastitih proizvoda također komercijalno, to jest dio je djelatnosti poduzetnika radi stjecanja dobiti, kao i pružanje usluga oglašavanja. Dakle, poduzetnicima koji pružaju usluge oglašavanja onemogućeno je obavljanje njihove djelatnosti u gradu Zagrebu na reklamnim panoima većim od 12 m², dok je to i dalje omogućeno poduzetnicima koji sami oglašavaju svoje proizvode ili usluge, premda to nije zahtjev komunalnog reda.

3.14. Člankom 42. stavkom 2. Odluke nije određeno kako i gdje (u kojim ili kakvim dijelovima grada) se smiju postaviti veliki panoi (niti je određeno kako oni moraju izgledati i funkcionirati), već je određeno tko ih smije postaviti, ali ne s obzirom na zahtjeve komunalnog reda, već s obzirom na osobna svojstva subjekta koji ih postavlja. Također je određeno na građevinu kakve namjene smiju biti postavljeni veliki panoi, premda sama namjena građevine nema izravne veze s komunalnim redom. Zakon ne dopušta da se uređenje naselja te uspostava i održavanje komunalnog reda u naselju uređuju tako da je nekim subjektima dopušteno postaviti veliki pano određenih svojstava na određenom mjestu za određeni reklamni sadržaj, a drugim subjektima to nije dopušteno. Smatraju da se na taj način neovlašteno zadire u obavljanje gospodarskih djelatnosti i u slobodno tržišno natjecanje. Pozivaju se na stajalište Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja prema kojemu bi jedinica lokalne samouprave prilikom donošenja općih akata, iako je riječ o izvršavanju samoupravne ovlasti na temelju posebnih propisa, trebala uvažavati i propise o zaštiti tržišnog natjecanja, pri čemu bi se osobito trebala suzdržavati od dovođenja pojedine skupine poduzetnika u povoljniji položaj na tržištu.

3.15. Ističu da poduzetnicima koji su razvili djelatnost komercijalnog oglašavanja na velikim panoima te se na tržištu komercijalnog oglašavanja pozicionirali kao davatelji usluga oglašavanja na velikim panoima, Odluka onemogućava pružanje usluga oglašavanja na velikim panoima, čime su dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu na njihovu konkurenciju koja je razvila djelatnost komercijalnog oglašavanja na manjim panoima. Napominju da je Grad Zagreb član trgovačkog društva Zagreb plakat d.o.o. koje je najveći komercijalni oglašivač na manjim panoima u Zagrebu, a kojemu članak 42. stavak 2. Odluke ide u korist. Zabranom komercijalnog oglašavanja na velikim panoima, veliki dio potražnje preusmjeren je na manje panoje, što povećava zaradu oglašivača na manjim panoima na izravnu štetu oglašivača na velikim panoima.

3.16. Nadalje ističu da ako je donositelj osporene Odluke želio urediti odnos između Grada Zagreba i vlasnika/korisnika reklamnih panoa u okvirima instituta upravnog ugovora, onda je to učinio na protupravan i zakonom nedopušten način jer nije poštuovao nijednu pretpostavku propisanu člankom 150. stavkom 1. ZUP-a.

3.17. Naposljetku ističu da osporena Odluka ima povratno djelovanje. Smatraju da se zakonitost postavljanja reklamnih panoa prosuđuje prema propisima koji su bili na snazi u vrijeme njihova postavljanja. Mišljenja su da prijelazne i završne odredbe Odluke zadiru za stečena prava poduzetnika koji su ishodili pravomoćna rješenja za postavljanje reklamnih panoa na temelju ranijih odluka o komunalnom redu. Ti su poduzetnici, na temelju pravomoćnih rješenja, ulagali i izvršili značajne investicije u postavljanje reklamnih panoa te su u skladu s ishodnim dozvolama kreirali svoje buduće poslovne politike. Propisivanjem da su vlasnici reklama i reklamnih panoa postavljenih na temelju ranije Odluke o komunalnom redu dužni u roku od tri godine od dana stupanja na snagu osporene Odluke ishoditi nova rješenja i sklopiti ugovore sukladno odredbama nove Odluke te ukloniti reklame i reklamne panoje koji nisu u skladu s novom Odlukom, nastoji se poduzetnicima na koje se ta odredba odnosi oduzeti njihova stečena prava protuustavnim i protuzakonitim povratnim djelovanjem propisa, a što značajno doprinosi pravnoj nesigurnosti i nemogućnosti razvoja tržišta vanjskog oglašavanja u gradu Zagrebu. Postupajući u skladu s načelom legitimnih očekivanja, oglašivači su imali puno pravo postupiti s povjerenjem u konačne pojedinačne akte na temelju kojih su im priznata prava na postavljanje reklama i reklamnih panoa, dok, s druge strane, jedinice lokalne samouprave nemaju pravo zadirati u dovršenu pravnu i činjeničnu situaciju. Osobito važnim podnositelji smatraju financijski aspekt, odnosno činjenicu da su poduzetnici, na temelju legitimnih očekivanja da će moći konzimirati svoja prava na temelju rješenja i dozvola koje su ishodili, uložili značajna sredstva u postavljanje reklamnih panoa te se postavlja pitanje što će biti s tim investicijama (posebno u odnosu na digitalne panoje, čija je početna investicija vrlo visoka), ako im se oduzmu stečena prava. Ostavljeni rok prilagodbe od tri godine smatraju prekratkim, ističući da takav rok ne ostavlja dovoljno vremena za usklađivanje budućeg poslovanja s novom pravnom regulacijom. Zaključuju da je donositelj osporene Odluke bio dužan, uvažavajući zatečeno stanje, provesti detaljniju analizu koja će obuhvatiti različite gradske zone, različite dimenzije oglasnog prostora, različite uređaje za oglašavanje i sl. Smatraju da su donositelju osporenog akta stajala na raspolaganju i druga sredstva za ostvarenje deklariranog legitimnog cilja, a koja bi za vlasnike postojećih reklamnih panoa veće površine bila manje teobna. Donositelj nije morao za postizanje cilja izabrati maksimalnu dopuštenu dimenziju oglasnog prostora od 12 m², kao jedinu dopuštenu za komercijalno oglašavanje koja će imati pozitivan učinak na vizualni identitet Zagreba. Iznose podatke kojima obrazlažu utjecaj osporene Odluke na poslovanje adresata osporene Odluke, navodeći vrijednost investicija, očekivani povrat ulaganja i potencijalnu štetu. Navode da se legitimna očekivanja stranaka pod određenim pretpostavkama smatraju imovinom pod zaštitom članka 1. Protokola 1. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori«, 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02., 1/06., 13/17. i 6/24.; u daljnjem tekstu: Konvencija).

3.18. Navode da se uvjeti za izdavanje dozvola za postavljanje reklamnih panoa, propisani u osporenoj Odluci, uvelike razlikuju od onih koji su bili propisani u ranije važećim propisima (na temelju kojih su oglašivači već ishodili odgovarajuća odobrenja i dozvole te postavili reklamne panoje na odobrenim lokacijama) te da je posljedica primjene članka 168. stavka 2. osporene Odluke da će većina oglašivača biti dovedena u situaciju da neće moći ishoditi nove dozvole za postavljanje reklamnih panoa na lokacijama na kojima su već postavljeni na temelju ranijih dozvola, u što su uložili znatna financijska sredstva.

3.19. U odnosu na članak 156. osporene Odluke koji daje ovlaštenje komunalnim redarima na uklanjanje protupravno postavljenih predmeta, smatraju da je nužno uzeti u obzir činjenicu da oglašivači obavljaju djelatnost vanjskog oglašavanja odnosno promidžbe (reklama i propaganda) na području Grada Zagreba već više od 20 godina, dakle i u vremenu kada nije postojala odluka o komunalnom redu niti bilo kakav drugi propis koji bi uređivao uvjete za postavljanje reklamnih panoa u Zagrebu. U tom su razdoblju bili na snazi drugi (građevinski) propisi na temelju kojih su oglašivači stekli pravo na gradnju i postavljanje reklamnih panoa. Navode da prema mjerodavnim zakonima komunalni redari nisu ovlašteni nadzirati provođenje propisa iz domene prostornog uređenja i gradnje koje nadzire građevinska inspekcija, već isključivo uski segment poslova gradnje i izvođenja radova na temelju propisa o komunalnom gospodarstvu odnosno onih koji se izvođe bez građevinske dozvole, glavnog projekta odnosno drugog akta. Budući da lokacijske i građevinske dozvole, kao i potvrde glavnog projekta te drugi akti kojima se dozvoljava građenje, nisu dokumenti koji se izdaju na temelju propisa kojima se uređuje komunalno gospodarstvo, podnositelji zaključuju da komunalni redari nisu ovlašteni naređivati i provoditi uklanjanje reklamnih panoa izgrađenih/postavljenih na temelju akata kojima se dozvoljava građenje. Drugim riječima, za zahvate u prostoru koji jesu građenje nadležni su građevinski inspektori (a ne komunalni redari), pa komunalnim redarima ne smije biti dana ovlast narediti uklanjanje takvih zahvata u prostoru na temelju Odluke o komunalnom redu. Stoga smatraju da osporena Odluka u tom dijelu nije u skladu sa zakonom.

3.20. Predlažu ukidanje osporenih odredaba Odluke, a do donošenja odluke o zahtjevima odnosno prijedlozima, obustavu izvršenja Odluke.

4. U očitovanjima o zahtjevima odnosno obavijestima donositelj osporene Odluke u bitnom ističe da je Odluku 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. Mišljenja je da Grad Zagreb ima pravo autonomno urediti pitanje postavljanja reklama i reklamnih panoa na svom administrativnom području. Ističe da je Grad Zagreb osporenom Odlukom, u skladu s člankom 104. stavkom 1. točkom 1. ZKG-a, propisao uvjete za postavljanje reklama jer prema toj zakonskoj odredbi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnom redu kojom se propisuje uređenje naselja, a koje obuhvaća uređenje pročelja, okućnica i dvorišta zgrada u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba u dijelu koji je vidljiv površini javne namjene i ovlašten je propisati i uvjete za postavljanje reklama. Pravno je utemeljeno propisati obvezu plaćanja naknade za reklame koje se ističu i na nekretninama u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba jer one utječu na izgled naselja. 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 i različite naknade. Osporeno je uređenje u cijelosti u skladu sa svim mjerodavnim propisima kojima se uređuje financiranje jedinica lokalne i područne samouprave. 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. Grad Zagreb, u skladu sa zakonskim ovlastima, odlukom propisuje komunalni red, a prema članku 104. stavku 3. ZKG-a sadržaj odluke su i mjere za održavanje komunalnog reda kao i obveze 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. Naime, u cilju održavanja komunalnog reda, jedinice lokalne samouprave provode mjere uređenja naselja, a koje se odnose na vanjski izgled zgrada, 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 pravnih i fizičkih osoba. Upravo to pitanje ulazi u djelokrug komunalnog reda jer uređenje naselja, korištenje javnih površina i briga o javnom gradskom prostoru spada 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. Slijedom navedenog, 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 korisnicima javne površine i s tim ciljem je i postavljena te postiže svoju svrhu jedino u slučaju vidljivosti s površine javne namjene. Također, tako postavljena reklama utječe na vizuru javne površine i na kvalitetu života svih ostalih građana na koje je upućena, pa je pravno utemeljeno da takvu uporabu javne površine jedinica lokalne i područne samouprave naplaćuje. Uprave na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Rev-358/2023-2 od 14. svibnja 2024. iz koje je razvidno ovlaštenje jedinica lokalne samouprave na provedbu mjera radi uređenja naselja koje se između ostalog tiču vanjskog izgleda zgrade, a što podrazumijeva i pitanje postavljanja reklama i reklamnih panoa na krovne površine, pročelja zgrada i građevinske skele. Ovlaštenje za uređenje naselja te određivanje mjera za provođenje komunalnog reda odnosi se, kako na javne površine, tako i na površine na kojima postoji pravo vlasništva, a koje je vezano za postavljanje predmeta, kao što su reklame i reklamni panoi, koji bitno utječu na izgled naselja. U prilog ovlaštenjima jedinica lokalne samouprave da propisuju komunalni red i u odnosu na nekretnine u vlasništvu drugih poziva se na stajalište ovoga Suda iz presude, poslovni broj: Usoz-137/15-8 od 27. listopada 2017.

4.1. Osvrćući se na prigovore u vezi s člankom 156. Odluke donositelj se poziva na članak 109. ZKG-a iz kojega proizlazi ovlaštenje komunalnog redara za provođenje nadzora prema tom Zakonu, ali i prema drugim zakonima, među kojima su i zakoni iz područja gradnje, primjerice, ZGI. Uprave i na članak 107. ZKG-a koji, među ostalim, propisuje da upravno tijelo u provedbi odluke o komunalnom redu obavlja poslove dopuštanja i određivanja uvjeta za postavljanje reklama, plakata i druge urbane opreme na zgradama. Poziva se na mišljenje nadležnog ministarstva prema kojemu inspeksijski nadzor koji provodi građevinska inspekcija ne isključuje nadzor komunalnog redara te da svatko od njih djeluje u svom djelokrugu. Pored toga ističe da nisu točni navodi podnositelja da prije donošenja osporene Odluke Grad Zagreb nije imao odluku kojom bi bilo uređeno postavljanje reklama i reklamnih panoa.

4.2. U odnosu na tvrdnju podnositelja da je uz plaćanje prekršajne kazne, mjera uklanjanja reklamnih panoa putem treće osobe na trošak obveznika nelegitimna i nerazmjerna, donositelj ističe da se reklame prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta te prema članku 107. ZKG-a nadležno upravno tijelo donosi rješenje kojim se odobrava postavljanje rekla-

ma u skladu s Odlukom. Komunalni redar nadzire jesu li reklame postavljene u skladu s rješenjem prema zakonskim ovlastima komunalnih redara koje su izričito propisane člankom 109. ZKG-a kao i člankom 158. Odluke. Reklame i reklamni panoi moraju se graditi i postavljati prema propisima o gradnji, u konkretnom slučaju Pravilniku o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (»Narodne novine«, 112/17., 34/18., 36/19., 98/19., 31/20., 74/22. i 155/23.; u daljnjem tekstu: Pravilnik). Za postavljanje reklama primjenjuju se i Pravilnik i Odluka. Reklama je postavljena u skladu s propisima samo ako ispunjava uvjete propisane Pravilnikom i Odlukom. Nadalje, rješenje o postavljanju reklama donosi se na temelju Odluke i njime se utvrđuje da se korisniku odobrava korištenje površina za postavljanje reklama te koje su njegove obveze. Također se navodi da rješenje vrijedi do roka važenja ugovora o plaćanju naknade za reklamne panoje sklopljenog s Gradom Zagrebom. Obveza sklapanja ugovora propisana je Odlukom i utvrđena rješenjem te se ne može zaključiti da jedinica lokalne samouprave nema pravnu osnovu za njegovo donošenje. U prilog ovlaštenju da se ugovorom uređuju odnosi o postavljanju reklama donositelj upire na presudu Visokog trgovačkog suda, poslovni broj: Pž-7561/2017-2 od 6. veljače 2019. Propisivanjem komunalnog reda, u okviru zakonskih ovlaštenja, jedinice lokalne samouprave dužne su osigurati zadovoljenje potreba cjelokupne zajednice. Zakonodavac je Gradu Zagrebu dao ovlast urediti prostorno i urbano planiranje u svrhu ostvarivanja općeg, odnosno javnog interesa. U tom kontekstu, opći interes mora imati prevagu nad pojedinačnim interesima, što je stav koji dosljedno potvrđuje i Europski sud za ljudska prava. Smatra da je uređenje svih aspekata koji utječu na površine javne namjene pitanje od javnog interesa. Stoga nije opravdano ni logično da se to prepusti slobodnoj volji privatnog interesa.

4.3. U odnosu na prigovore podnositelja u vezi s člankom 42. stavkom 2. Odluke, donositelj navodi da je tu odredbu potrebno sagledati u kontekstu dinamike i načina današnjeg života te promjenjivih okolnosti, a potom staviti u pravne okvire, što je u konkretnom slučaju i učinjeno. Svakodnevni život u Zagrebu zahtijeva prilagodbu i uvođenje novina u uređenje naselja, u javnom interesu. Područje reklamiranja dinamično je područje u kojemu se vrlo često pojavljuju novi oblici reklama te je u interesu svih subjekata koji se bave tom djelatnošću prilagodba novim oblicima i uvjetima pružanja takvih usluga. Komunalno gospodarstvo cjelovit je sustav obavljanja komunalnih djelatnosti koje je, samo po sebi, vrlo promjenjivo i »živo« upravno područje te se ne može očekivati da će postavljena pravila u cjelini (zauvijek) ostati nepromijenjena. U konkretnom je slučaju riječ o pravima privremenog karaktera, a ne o stečenim pravima jer Odluka utječe na pravne odnose koji i dalje traju, što znači da Odluka ne zadire retroaktivno u prava stečena pravomoćnim rješenjima. U rješenjima kojima su pravnim subjektima (u prošlosti) izdana odobrenja izrijekom je određen rok važenja odobrenja. Poziva se na praksu ovoga Suda o tom pravnom pitanju (Usoz-51/14, Usoz-37/14 i Usoz-137/15). Navodi da kad bi se zauzeo stav da se jednom izdana odobrenja ne smiju mijenjati, tada bi ustavna odredba o pravu jedinica lokalne samouprave na uređenje naselja bila neprovediva jer bi to pravo bilo ograničeno izdanim odobrenjima. Donositelj naglašava da je prijelaznim i završnim odredbama osporene Odluke bilo potrebno odrediti rok u kojemu se moraju ispuniti uvjeti propisani osporenom (novom) Odlukom, a koji rok je prema mišljenju donositelja, razuman i pri određivanju kojeg je uzet u obzir položaj vlasnika reklamnih panoa.

4.4. Osvrćući se na prigovore podnositelja u vezi s ograničenjem prava vlasništva donositelj upire na članak 31. ZV-a prema kojemu vlasništvo obvezuje i da je vlasnik dužan pridonositi općem dobru.

4.5. Što se tiče prigovora vezanih uz povredu tržišnog natjecanja donositelj se poziva na Odluku o postupku dodjele površine javne namjene za postavljanje reklama i reklamnih panoa namijenjenih za komercijalno oglašavanje (»Službeni glasnik Grada Zagreba«, 18/19.) kojom se propisuje postupak dodjele površine javne namjene za postavljanje reklama i reklamnih panoa namijenjenih za komercijalno oglašavanje. Riječ je o javnom natječaju u kojemu imaju pravo sudjelovati svi gospodarski subjekti pod jednakim uvjetima. Naglašava da osporena Odluka ne utječe na tržišno natjecanje tih subjekata jer ona ne određuje površine za postavljanje reklama, već je to uređeno Odlukom o postupku dodjele površine javne namjene za postavljanje reklama i reklamnih panoa namijenjenih za komercijalno oglašavanje.

4.6. Glede roka za postavljanje reklama (pet godina uz mogućnost produženja) donositelj navodi da je poduzetnicima osigurano dovoljno dugo razdoblje za pružanje usluga oglašavanja te se ne može tvrditi kako je riječ o ograničavanju poduzetničkih sloboda. Naglašava da je Zagreb kulturno, gospodarsko i urbano središte, podložno promjenama koje su uvjetovane potrebama građana, čemu je potrebno prilagođavati propise (u okviru zakonskih ovlaštenja) kako bi se postigao što kvalitetniji odnos javnog i privatnog interesa.

4.7. Prilikom propisivanja veličine reklamnog panoa donositelj se rukovodio Pravilnikom koji propisuje na koji se način mogu graditi reklamni panoi oglasne površine do 12 m² kao i oni oglasne površine veće od 12 m². Pravilnik upućuje na primjenu propisa kojima se uređuje komunalno gospodarstvo, a osnovni propis komunalnog gospodarstva svake jedinice lokalne samouprave je upravo odluka o komunalnom redu. Stoga neosnovano smatra tvrdnju podnositelja da Pravilnik nema veze s komunalnim redom. Poduzetnicima koji se bave komercijalnom djelatnošću oglašavanja osigurava se jednak pravni položaj u obavljanju njihove djelatnosti jer je pravo postavljanja reklamnih panoa osigurano svima pod jednakim uvjetima.

4.8. Postavljanje reklamnih panoa oglasne površine veće od 12 m² na građevine u kojima poslovni subjekt obavlja djelatnost omogućeno je za poduzetnike koji se primarno bave drugom djelatnošću kojom stječu dobit te upravo tu djelatnost oglašavaju svojom reklamom. Također, donositelj naglašava da su sukladno posebnim propisima, ti poduzetnici dužni istaknuti svoj znak, logo, reklamu, označavajući mjesto na kojemu obavljaju svoju djelatnost. Životno je logično te prostorno i urbanistički prihvatljivo da velike oglasne površine egzistiraju isključivo na većim građevinama poslovne namjene koje se nalaze na rubnim dijelovima grada jer se na taj način smanjuje negativan utjecaj na prostor.

4.9. S obzirom na to da podzakonski propis (Pravilnik) razlikuje reklamne panoje oglasne površine do 12 m² i one veće od 12 m², bilo je svrshodno i legitimno ovaj uvjet oglasne površine primijeniti i na postavljanje reklamnih panoa u Zagrebu. Napominje da gotovo svaki propis poznaje određeni uvjet za priznavanje određenih prava. Ističe da je cilj Odluke u odnosu na postavljanje reklamnih panoa rasteretiti površine javne namjene i cjelokupnu vizuru grada Zagreba kako bi gradski prostor bio skladnije uređen. Manjim oglasnim površinama i manjim brojem reklamnih panoa postiže se podizanje kvalitete života u Zagrebu, pri čemu se ne narušava pravo poduzetnika na rad. Donositelj smatra da Oduka ima legitimni cilj, uporište u zakonu, dok su propisana ograničenja razmjerna koristima šire zajednice.

4.10. Predlaže odbijanje zahtjeva odnosno ne prihvaćanje prijedloga.

5. Zahtjevi odnosno prijedlozi su djelomično osnovani.

6. Osporenu Odluku donijela je Gradska skupština Grada Zagreba 27. travnja 2023. na temelju članka 104. stavka 1. ZKG-a i članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba. Odluka je izmijenjena Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke od 13. prosinca 2023. i Odlukom o dopunama Odluke od 5. prosinca 2024.

7. Odlukom se propisuje komunalni red i mjere za njegovo provođenje radi uređenja naselja, načina uređenja i korištenja površina javne namjene i zemljišta u vlasništvu Grada Zagreba, održavanja čistoće i čuvanja površina javne namjene na području Grada Zagreba.

8. Osporene odredbe Odluke glase:

»Članak 23.

...

Reklame iz stavka 1. ovoga članka mogu se postavljati na rok do pet godina uz mogućnost produženja.

...

Članak 42.

Reklamni panoi reklamne oglasne površine do 12 m² koji se koriste za komercijalno oglašavanje, oglašavanje državnih, gradskih manifestacija i akcija te reklamiranje vlastite djelatnosti mogu se postavljati na površine javne namjene, zemljišta u vlasništvu drugih pravnih ili fizičkih osoba, na objekte i ograde gradilišta.

Reklamni panoi reklamne oglasne površine veće od 12 m² mogu se postavljati isključivo radi reklamiranja vlastite djelatnosti na građevine poslovne namjene u kojima subjekt obavlja djelatnost.

Reklamni panoi iz stavaka 1. i 2. ovoga članka mogu se postavljati na rok do 5 godina uz mogućnost produženja.

Članak 61.

Za postavljanje ploča s natpisom, plakata, reklama i reklamnih panoa na površine javne namjene, zemljišta i objekte u vlasništvu drugih, plaća se naknada.

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.

Vlasnik, odnosno korisnik opreme iz stavka 1. ovoga članka i gradonačelnik, odnosno osoba koju on ovlasti, sklapaju ugovor o plaćanju naknade.

Ugovor iz stavka 3. ovoga članka sklapa se prije izdavanja rješenja o postavljanju.

Članak 156.

Predmeti postavljeni na površine javne namjene te na površine i objekte u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba suprotno odredbama ove odluke moraju se odmah ukloniti.

Vlasniku, odnosno korisniku protupravno postavljenog predmeta, komunalni redar naredit će rješenjem njegovo uklanjanje.

Ako vlasnik, odnosno korisnik, u određenom roku ne postupi po rješenju iz stavka 2. ovoga članka, izvršenje rješenja preko treće osobe provest će se na odgovornost i trošak vlasnika, odnosno korisnika.

Izvršenje rješenja iz stavka 3. ovoga članka može provesti pravna ili fizička osoba obrtnik kojoj je Grad Zagreb povjerio poslove održavanja sukladno programu održavanja komunalne infrastrukture.

Članak 168.

...

Vlasnici reklama i reklamnih panoa postavljenih na temelju Odluke o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada Zagreba 14/19, 24/19, 22/20 i 16/22) dužni su u roku od tri godine od dana stupanja na snagu ove odluke ishoditi nova rješenja i sklopiti ugovore sukladno

odredbama ove odluke i ukloniti reklame i reklamne panoe koji nisu u skladu s odredbama ove odluke.«

9. Za ocjenu zakonitosti osporenih odredaba Odluke neposredno su mjerodavne odredbe članka 104. stavka 1. ZKG-a i članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba koje propisuju:

»Članak 104. ZKG-a

(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 koji se prema posebnim propisima građe 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 građe bez građevinske dozvole i glavnog projekta te održavanje reda na tim površinama

3. uvjete korištenja javnih parkirališta, 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.

(3) Odlukom iz stavka 1. ovoga članka propisuju se mjere za provođenje te odluke kao što je određivanje uvjeta i načina davanja u zakup površina javne namjene, mjere za održavanje komunalnog reda koje poduzima komunalni redar, obveze pravnih i fizičkih osoba i prekršajne odredbe.

(5) Sadržaj odluke o komunalnom redu iz stavaka 1., 2. i 3. ovoga članka može se propisati i s više odluka.«

»Članak 41. Statuta

Gradska skupština:

...

2. donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba;«

10. Radi pravilnog sagledavanja okolnosti konkretnog predmeta nužno je imati na umu sadržaj pojmova koje uređuje osporena Odluka. U tom smislu članak 2. osporene Odluke, među ostalim, propisuje da su plakati – oglasi i slične objave reklamno-promidžbenog ili informativnog sadržaja; reklame su reklamne zastave, reklamna platna (na građevinskim skelama, ogradama i građevinama u rekonstrukciji ili gradnji), putokazne reklame, reklamne (usmjeravajuće) ploče, pokretne reklame, reklame na stupovima javne rasvjete, transparenti, reklamni ormarići, oslikane reklamne poruke (na zidovima građevina, ogradama, tendama, prometnicama i slično), reklamni natpisi i drugi predmeti koji služe reklamiranju, osim reklamnih panoa; reklamni panoi su panoi, osvijetljene reklamne vitrine (city light), reklamni uređaji, reklamne konstrukcije (jumbo panoi, billboardi, bigboardi, megaboardi, reklamne konstrukcije iznad prometnica i slično), reklamni stupovi (totemi i slično), a mogu biti samostojeći ili na objektima.

11. Ocjenjujući osnovanost zahtjeva odnosno prijedloga, prije svega valja istaknuti da prema Ustavu Republike Hrvatske jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, među kojima su i poslovi koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja kao i komunalne

djelatnosti. U obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna su i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti.

12. Člankom 104. ZKG-a zakonodavac je ovlastio jedinice lokalne samouprave da odlukom o komunalnom redu propišu 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. Pored toga, članak 104. ZKG-a ovlašćuje jedinicu lokalne samouprave da odlukom o komunalnom redu propiše 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).

13. Koristeći svoje, Ustavom i zakonom dobivene ovlasti, Grad Zagreb je osporenim Odlukom, među ostalim, propisao mjere za uređenje naselja, među kojima su i mjere usmjerene na uređenje pročelja zgrada u dijelu koji je vidljiv s površina javne namjene te određivanje uvjeta za postavljanje reklama, plakata, i druge urbane opreme, a što, prema dosljednoj praksi ovoga Suda, ulazi u okviru određene člankom 104. ZKG-a. Naime, ZKG daje jedinicama lokalne samouprave ovlaštenje za uređenje naselja te određivanje mjera za provođenje komunalnog reda, slijedom čega se odluka o komunalnom redu u dijelu koji uređuje postavljanje predmeta koji bitno utječu na izgled naselja, može odnositi, ne samo na javne površine, već i na ostale površine (Usoz-82/20-13 od 27. rujna 2021. i dr.).

14. Privatne nekretnine nisu izuzete od pravila komunalnog reda u mjeri u kojoj njihov izgled utječe na vanjski izgled naselja. Prema dosljednoj praksi ovoga Suda, postavljanje reklama odnosno reklamnih panoa (i) na privatnim nekretninama smatra se uređenjem naselja u smislu članka 104. stavka 1. točke 1. ZKG-a. To znači da je odlukom o komunalnom redu, na temelju ovlaštenja iz članka 104. stavka 1. točke 1. ZKG-a, za dijelove privatnih nekretnina (pročelja, okućnice i dvorišta zgrada koji su vidljivi površini javne namjene, odnosno za građevine i zgrade) dopušteno propisati poseban režim s ciljem uređenja naselja na način koji jedinica lokalne samouprave smatra prikladnim, u skladu s javnim interesom.

15. Uspostavljanje posebnog režima (odlukom o komunalnom redu) za dijelove privatnih nekretnina vidljivih s javne površine, prema ocjeni ovoga Suda, ima legitimni cilj – javni interes – stvaranje vizualnog identiteta naselja odnosno sprječavanje devastiranja prostora naselja vidljivog s javne površine. Stoga se jedinici lokalne samouprave ne može osporiti pravo propisivanja posebnih obveza vlasnicima ili ovlaštenicima drugih prava na nekretninama u privatnom vlasništvu odnosno pravo propisivanja ograničenja u odnosu na dio privatne nekretnine koji potpada pod taj režim. Pritom, ograničenja ne smiju biti suprotna ustavnom jamstvu prava vlasništva, ustavnom načelu razmjernosti ograničenja, a ni ustavnoj zabrani nejednakog postupanja.

16. Polazeći od navedenoga, Sud smatra da ovlast jedinica lokalne samouprave za uređenje naselja (odlukom o komunalnom redu), koje, među ostalim, obuhvaća i uređenje pročelja, okućnica i dvorišta zgrada u dijelu koji je vidljiv površini javne namjene, obuhvaća i ovlast propisivanja uvjeta za postavljanje reklamnih panoa, kako onih koji određuju mjesta u gradu na koja je dopušteno njihovo postavljanje, tako i ostale, odgovarajuće uvjete, među kojima su, prema mišljenju Suda, i uvjeti vezani uz površinu reklamnih panoa koji se postavljaju. Stoga, a prihvaćajući navode donositelja Odluke

koji se odnose na razloge zbog kojih je određena površina reklamnih panoa od 12 m², kao granica o kojoj ovisi kome je i na koja mjesta dopušteno njihovo postavljanje, Sud ne nalazi da bi odredbe članka 42. stavaka 1. i 2. Odluke bile nesuglasne sa zakonom.

17. Ovaj Sud ostaje kod ranije izraženog stava da iz ZKG-a te ZLP(R)S-a proizlazi ovlast jedinice lokalne samouprave za propisivanje zabrane postavljanja reklama na konkretno određenim mjestima u gradu (uz cestu, na prometnim objektima, na pročeljima zgrada), jer su tako postavljene reklame od utjecaja na vanjski izgled grada, a o kojem je, kroz odluku o komunalnom redu, ovlaštena brinuti upravo jedinica lokalne samouprave (presuda, poslovni broj: Usoz-39/16-5 od 13. lipnja 2016.).

18. Članak 104. ZKG-a ovlašćuje jedinicu lokalne samouprave da odlukom o komunalnom redu odredi uvjete za postavljanje reklama, plakata i drugih uređaja na tim zgradama koji se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta. Taj je posebni propis Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima koji u članku 2. stavku 2. točki 5. propisuje da se bez građevinske dozvole i glavnog projekta u skladu s odlukom nadležnog tijela jedinice lokalne samouprave prema propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo na javnoj površini može graditi reklamni pano i informacijski stup oglasne površine do 12 m², a oglasne površine veće od 12 m² u skladu s tipskim projektom za kojega je doneseno rješenje na temelju članka 77. Zakona o gradnji ili tehnička ocjena sukladno posebnom zakonu.

19. Polazeći od toga, valja zaključiti da se donositelj osporene Odluke, propisujući veličinu reklamnog panoa, rukovodio (mjerodavnim) Pravilnikom o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, koji uspostavlja različit režim građenja reklamnih panoa ovisno o tome je li površina oglasne površine do 12 m² ili veća. Valja dodati da se članak 42. stavak 1. osporene Odluke, bez ikakvih razlika, odnosi na sve adresate, neovisno o bilo kojem njihovom svojstvu ili nekoj drugoj okolnosti pri čemu je pravo postavljanja reklamnih panoa osigurano svima pod jednakim uvjetima.

20. Što se tiče ograničenja iz stavka 2. članka 42. Odluke, Sud prihvaća razloge donositelja osporene Odluke kojima obrazlaže cilj koji se tim ograničenjem želio postići. Postavljanje reklamnih panoa oglasne površine veće od 12 m² samo na građevine u kojima poslovni subjekt obavlja djelatnost omogućeno je poduzetnicima koji se primarno bave drugom djelatnošću, a ne oglašavanjem, i upravo tu djelatnost oglašavaju svojom reklamom odnosno reklamnim panoom. Uz činjenicu da su prema posebnim propisima oni dužni istaknuti svoj znak, logo, reklamu, označavajući mjesto obavljanja svoje djelatnosti, Sud prihvaća stav donositelja da je životno logično te prostorno i urbanistički prihvatljivo da velike oglasne površine budu smještene isključivo na građevinama poslovne namjene jer na taj način u manjoj mjeri negativno utječu na vizuru grada Zagreba.

21. Podnositelji tvrde da nije u skladu sa zakonom samo nekim subjektima (trgovačkim društvima, poduzetnicima) dopustiti postaviti veliki pano određenih svojstava na određenom mjestu za određeni reklamni sadržaj, a drugim subjektima (trgovačkim društvima, poduzetnicima) ne dopustiti postavljanje istog takvog panoa na istom mjestu za isti reklamni sadržaj. Smatraju da to razlikovanje nije u vezi s komunalnim redom, već je riječ o neovlaštenom zadiranju u obavljanje gospodarskih djelatnosti i u slobodno tržišno natjecanje. Pored toga tvrde da ako veliki pano i velika reklama ne remete komunalni red kada je riječ o samooglašavanju, onda ga ne remete ni kada je riječ o komercijalnom oglašavanju, odnosno da nije jasno kako razlika između komercijalnog oglašavanja i reklamiranja vlastite djelatnosti utječe na komunalni red.

22. Osvrćući se na te navode, Sud ističe sljedeće:

22.1. Prije svega treba reći da je autonomno pravo jedinice lokalne samouprave odrediti pravila za postavljanje reklama odnosno reklamnih panoa na svom području, što je Grad Zagreb u konkretnom slučaju i učinio.

22.2. Osporena Odluka dopušta postavljanje velikih reklamnih panoa isključivo na građevine poslovne namjene u kojima subjekt obavlja djelatnost u svrhu reklamiranja vlastite djelatnosti. Dakle, takvo je reklamiranje dopušteno isključivo na građevinama u kojima se obavlja djelatnost koja se reklamira, a što, samo po sebi, isključuje postavljanje takvih reklama drugih subjekata na tim građevinama. Navedeno se pravilo primjenjuje na sve pravne subjekte pod jednakim uvjetima, što znači da je svim poslovnim subjektima (bez ikakvih razlika) dopušteno na vlastitim građevinama postaviti reklamne panoe preko 12 m², u svrhu reklamiranja vlastite djelatnosti. Sud ne prihvaća stav podnositelja da se time zadire u obavljanje gospodarskih djelatnosti i u slobodno tržišno natjecanje. Navedeno opredjeljenje donositelja osporene Odluke Sud smatra izrazom autonomije jedinice lokalne samouprave u vezi s uređenjem naselja na svom području. Naime, odredba članka 42. stavka 2. osporene Odluke znatno ograničava broj velikih reklamnih panoa (preko 12 m²) u gradu Zagrebu svodeći ih na manji broj i to primarno na lokacijama udaljenijim od centra grada. Navedeno je ograničenje usmjereno k cilju smanjenja broja velikih reklamnih panoa na području grada, pri čemu je iznimka koja dopušta oglašavanje vlastite djelatnosti reklamnim panoima velikih površina samo na objektima u kojima subjekti obavljaju svoju djelatnost, prihvatljiv minimum koji neće u znatnoj mjeri osujetiti postizanje cilja koji se Odlukom želi postići. S obzirom na navedeno, a imajući na umu okolnost da se ograničenje iz članka 42. stavka 2. Odluke ne odnosi na reklamne panoe površine manje od 12 m², već isključivo na one veće od 12 m², Sud ocjenjuje da osporenim normativnim rešenjem nije nerazmjerno ograničena poduzetnička sloboda odnosno pravo na rad onih subjekata čija je isključiva djelatnost pružanje usluga oglašavanja jer im osporena Odluka ne priječi obavljanje njihove djelatnosti koju i dalje mogu obavljati u gradu Zagrebu, ali pod izmijenjenim uvjetima u odnosu na uvjete koji su bili određeni ranijom odlukom. Promatrajući ograničenje iz članka 42. stavka 2. Odluke u tom svjetlu, Sud to ograničenje smatra razmjernim koristima koje od propisane mjere ima šira zajednica. Pored toga, valja istaknuti da je postupak dodjele površine javne namjene za postavljanje reklama i reklamnih panoa namijenjenih za komercijalno oglašavanje u gradu Zagrebu uređen Odlukom o postupku dodjele površine javne namjene za postavljanje reklama i reklamnih panoa namijenjenih za komercijalno oglašavanje (»Službeni glasnik Grada Zagreba«, 18/19.). Lokacije na javnim površinama za komercijalno oglašavanje određene su Planom lokacija za dodjelu javnih površina za postavljanje reklama i reklamnih panoa namijenjenih za komercijalno oglašavanje i daju se u zakup javnim natječajem. Riječ je o javnom natječaju u kojemu imaju pravo sudjelovati svi gospodarski subjekti pod jednakim uvjetima.

23. Osparavajući članak 23. stavak 3. i članak 42. stavak 3. Odluke, podnositelji, među ostalim, upiru na njihovu nesuglasnost s člankom 30. ZV-a.

23.1. U tom je smislu potrebno istaknuti da prava koja pripadaju vlasniku stvari nisu apsolutna, što znači da podliježu ograničenjima te ih treba promatrati zajedno s ustavnom odredbom prema kojoj vlasništvo obvezuje te da su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru. S obzirom na činjenicu da je zakonodavac ovlastio jedinice lokalne samouprave na donošenje pravila o uređenju naselja na njihovom području, Sud zaključuje da je Odluka Grada Zagreba u dijelu kojim su propisani uvjeti za

postavljanje reklama odnosno reklamnih panoa, uključujući i rok na koji se postavljaju, oživotvorenje (zakonom dobivene) ovlasti usmjerene (primarno) na zaštitu javnog prostora odnosno javnog interesa. Posljedice koje nastaju za vlasnike nekretnina na koje se postavljaju reklame i reklamni panovi potrebno je promatrati u tom svjetlu, a što u konačnici dovodi do zaključka da navedene odredbe Odluke nisu nesuglasne sa zakonom.

23.2. Razmatrajući osnovanost ostalih prigovora koji se odnose na članak 23. stavak 3. i članak 42. stavak 3. Odluke Sud polazi od činjenice da reklame u velikoj mjeri utječu na vizualni identitet grada. Pritom je važno istaknuti da je svaki grad, pa tako i grad Zagreb, podložan promjenama koje uključuju i promjene u uređenju naselja. Stoga se ne može dovesti u pitanje ovlast Grada Zagreba da autonomno donosi pravila o postavljanju reklama odnosno reklamnih panoa u skladu s promjenama koje se događaju i sukladno (promjenjivim) potrebama društva. To pravo, prema ocjeni Suda, uključuje i pravo jedinice lokalne samouprave odrediti rok za postavljanje reklama na svom području. Propisani rok od pet godina, s mogućnošću produljenja, ne može se osporiti s aspekta poduzetničke slobode, kao što smatraju podnositelji, s obzirom na to da poduzetnička sloboda nije apsolutna. Navedeno ograničenje može se opravdati javnim interesom, odnosno nužnošću preispitivanja okolnosti o kojima ovisi odluka o tome postoje li razlozi odnosno opravdanje za zadržavanje reklame na površini javne namjene odnosno na površini vidljivoj s površine javne namjene koja je na toj površini postavljena prije pet godina. Promatrajući navedeni rok od pet godina u svjetlu ovlasti jedinice lokalne samouprave da donese pravila o uređenju prostora, a koja pravila uključuju primjenu estetskih standarda, razvoja tehnologije i učestalih promjena koje se događaju u društvu u moderno doba, Sud smatra da je rok propisan člankom 23. stavkom 3. i člankom 42. stavkom 3. Odluke kompromis između investicijske sigurnosti poduzetnika koji se bave djelatnošću reklamiranja i nužnosti usklađivanja pravila o uređenju naselja s promjenjivim estetskim i drugim kriterijima, s ciljem postizanja što kvalitetnijeg odnosa javnog i privatnog interesa. Navedeni se rok u konačnici može shvatiti i kao uvjet koji ide u prilog tržišnom natjecanju jer svakih pet odnosno deset godina otvara tržište drugim poduzetnicima.

24. Ocjenjujući osnovanost zahtjeva u dijelu koji se odnosi na članak 61. Odluke, Sud, prije svega, navodi sljedeće:

24.1. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga. U prikupljanju prihoda jedinice lokalne samouprave ograničene su zakonom, pa nisu ovlaštene kao vlastiti prihod propisati plaćanje koje nema temelja u posebnom zakonu/zakonima.

24.2. Kad je riječ o prihodima općina, gradova i županija, mjerodavne zakonske odredbe propisuju:

»ZLP(R)S

Članak 68. stavak 3.

Prihodi jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave su općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe, prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava, prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice, prihodi od naknada za koncesije, novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše u skladu sa zakonom, udio u zajedničkom porezu, sredstva pomoći Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu i drugi prihodi određeni zakonom.«

ZFLP(R)S

»Članak 2.

Sredstva potrebna za obavljanje poslova iz svoga samoupravnog djelokruga jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osiguravaju u svom proračunu.«

»Članak 3. stavak 1.

(1) Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave financiraju se prihodima od poreza, od pomoći te iz vlastitih i namjenskih prihoda sukladno posebnim propisima.«

ZGZ

»Članak 22. stavci 1. i 3.

Grad Zagreb ima svoje prihode kojima u okviru svog djelokruga slobodno raspolaže.

...

Prihodi Grada Zagreba su vlastiti porezi, prizrez, naknade, do-prinosi i pristojbe, prihodi od stvari u vlasništvu Grada i imovinskih prava, prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u vlasništvu Grada, odnosno u kojima Grad ima udio ili dionice, prihodi od koncesija koje dodjeljuje Gradska skupština, novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje Grad propiše, udio u zajedničkim porezima s Republikom Hrvatskom i drugi prihodi određeni zakonom.«

24.3. Iz navedenih zakonskih odredaba, prema ocjeni Suda, 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. S druge strane, navedeni zakoni ne ovlašćuju jedinice lokalne samouprave, pa tako ni Grad Zagreb, da kao vlastiti prihod propišu plaćanje naknade za postavljanje plakata, reklama i reklamnih panoa na zemljištu odnosno na objektima koji nisu u njezinu vlasništvu, pa ni u odnosu na one dijelove tih nekretnina koji su vidljivi površini javne namjene. Ovo je stajalište Sud izrazio u ranijim odlukama donesenima u objektivnom upravnom sporu (primjerice, poslovni broj: Usoz-341/2013-7 od 26. studenoga 2014., Usoz-8/16-7 od 13. lipnja 2016.).

24.4. Polazeći od prava jedinice lokalne samouprave da propiše plaćanje naknade za reklame postavljene na površine u njezinu vlasništvu, Sud ocjenjuje da odredba članka 61. stavka 1. Odluke u dijelu koji se odnosi na plaćanje naknade za postavljanje ploča s natpisom, plakata, reklama i reklamnih panoa na površine javne namjene, nije nesuglasna sa zakonom.

24.5. S obzirom na činjenicu da jedinica lokalne samouprave nije ovlaštena kao vlastiti prihod propisati plaćanje naknade za reklame i reklamne panoje postavljene na površinama koje nisu u njezinom vlasništvu, odnosno za plaćanje koje nema temelja u posebnim zakonima, Sud je ocijenio nezakonitom odredbu članka 61. stavka 1. Odluke u dijelu koji glasi: »zemljišta i objekte u vlasništvu drugih«.

25. Pri ocjeni usklađenosti članka 61. stavka 2. Odluke sa zakonom, valja imati na umu sljedeće:

25.1. Osporenom Odlukom 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.

25.2. Člankom 104. ZKG-a zakonodavac je ovlastio jedinice lokalne samouprave da odlukom o komunalnom redu propišu 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.

25.3. Iz članka 68. stavka 3. ZLP(R)S-a i članka 22. stavaka 1. i 3. ZGZ-a 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.

25.4. 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 izraženom stajalištu ovoga Suda, mjerodavne odredbe ZLP(R)S-a.

25.5. 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.

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

25.7. Stoga Sud ocjenjuje nezakonitim članak 61. stavak 2. osporene Odluke.

26. Ocjenjujući osnovanost zahtjeva u dijelu koji se odnosi na sklapanje ugovora o plaćanju naknade (članak 61. stavci 3. i 4. Odluke), Sud polazi od sljedećeg:

26.1. Navedenim je odredbama Odluke, među ostalim, propisano da vlasnik, odnosno korisnik opreme (plakata, reklama i reklamnih panoa) i gradonačelnik, odnosno osoba koju on ovlasti, sklapaju ugovor o plaćanju naknade. Ugovor se sklapa prije izdavanja rješenja o postavljanju.

26.2. Postavljanje ploča s natpisom, plakata, reklama i reklamnih panoa na površine javne namjene, korištenje je javnog dobra uz naknadu odnosno (komercijalna) uporaba javne površine. Pravila za komercijalnu uporabu javne površine, uključujući i naknadu, propisuje jedinica lokalne samouprave. Prema osporenoj Odluci, u skladu s člankom 107. stavkom 2. ZKG-a, postavljanje reklama i reklamnih panoa podliježe prethodnom izdavanju rješenja gradskoga upravnog tijela nadležnog za komunalne poslove, po prethodno pribavljenoj suglasnosti odnosno mišljenju različitih gradskih upravnih tijela. S obzirom na navedeno, jedinici lokalne samouprave ne može se osporiti pravo da propiše obvezu sklapanja ugovora o plaćanju naknade kojim će ugovorne strane, u skladu s mjerodavnim propisima i rješenjem nadležnog tijela, donesenog u skladu s osporenom Odlukom, urediti međusobni odnos.

26.3. S obzirom na navedeno, a uvažavajući okolnost da nema pravne zapreke da se odnos između vlasnika, odnosno korisnika opreme (plakata, reklama i reklamnih panoa) i gradonačelnika, odnosno osobe koju on ovlasti, uredi ugovorom te ocjenjujući da podnositelji nisu naveli pravno relevantne razloge u prilog tvrdnji o nezakonitosti članka 61. stavka 3. Odluke, Sud ne nalazi nesuglasnost navedene odredbe Odluke sa zakonom.

26.4. S druge strane, odredba stavka 4. članka 61. Odluke, prema ocjeni Suda, nema zakonsko uporište s obzirom na to da prije donošenja rešenja nadležnog tijela o postavljanju nema pravne osnove za plaćanje naknade za korištenje javne površine, a slijedom toga ni za sklapanje ugovora kojim se uređuje odnos između Grada Zagreba i vlasnika, odnosno korisnika opreme u odnosu na koju još nije doneseno pozitivno rješenje o postavljanju. Stoga članak 61. stavak 4. Odluke Sud ocjenjuje nezakonitim.

27. Ocjenjujući zakonitost članka 156. Odluke koji uređuje posljedice postavljanja predmeta suprotno osporenoj Odluci, uključujući i ovlasti komunalnih redara, Sud ne nalazi da bi članak 156. Odluke bio u nesuglasju sa zakonom. Ovaj se zaključak, prije svega, temelji na ocjeni da jedinica lokalne samouprave ima pravo donijeti odluku o komunalnom redu koja, među ostalim, propisuje određena pravila za uređenje pročelja, okućnica i dvorišta zgrada u dijelu koji je vidljiv površini javne namjene, a što obuhvaća i ovlast jedinice lokalne samouprave da propiše uvjete za postavljanje reklama, reklamnih panoa i drugih, sličnih, predmeta. Osporenom je Odlukom Grad Zagreb iskoristio zakonom propisanu ovlast, propisavši, među ostalim, uvjete za postavljanje reklama, reklamnih panoa i drugih, sličnih, predmeta. Logična je i pravno utemeljena posljedica nepridržavanja uvjeta za postavljanje predmeta postavljenih suprotno uvjetima iz osporene Odluke, propisana člankom 156. stavkom 1. Odluke (uklanjanje predmeta postavljenog suprotno Odluci).

27.1. Iz članka 156. Odluke proizlazi da komunalni redar nadzire jesu li reklame postavljene u skladu s Odlukom odnosno s rješenjem nadležnog tijela te u slučaju utvrđenja da je reklama protupravno postavljena, naređuje rješenjem njegovo uklanjanje.

27.2. Pri ocjeni osnovanosti zahtjeva u dijelu koji se odnosi na članak 156. Odluke valja imati na umu članak 104. stavak 3. ZKG-a prema kojemu se odlukom o komunalnom redu, među ostalim, propisuju mjere za održavanje komunalnog reda koje poduzima komunalni redar, obveze pravnih i fizičkih osoba i prekršajne odredbe. Pored toga, mjerodavne su i odredbe ZKG-a koje se odnose na ovlasti komunalnog redara:

»Članak 109.

(2) Komunalni redari imaju ovlasti obavljanja nadzora propisane ovim Zakonom, odlukom o komunalnom redu i posebnim zakonom.«

»Članak 112.

(2) U provedbi nadzora nad provedbom odluke o komunalnom redu komunalni redar ima pravo i obvezu rješenjem ili na drugi propisani način narediti fizičkim i pravnim osobama mjere za održavanje komunalnog reda propisane odlukom o komunalnom redu odnosno druge mjere propisane zakonom.«

»Članak 114.

(1) Kada komunalni redar utvrdi povredu propisa čije izvršenje je ovlašten nadzirati, obavezan je po službenoj dužnosti pokrenuti upravni postupak i narediti odgovarajuće mjere u skladu s odlukom o komunalnom redu ili posebnim propisom.«

»Članak 116.

(1) Mjere za održavanje komunalnog reda propisane odlukom o komunalnom redu komunalni redar naređuje rješenjem osobi koja je povrijedila odluku odnosno osobi koja je obvezna otkloniti utvrđenu povredu.

...

(3) Ako komunalni redar utvrdi povredu propisa čije izvršenje je ovlašten nadzirati, može donijeti rješenje i bez saslušanja stranke.«

»Članak 117.

(1) Protiv upravnih akata koje donosi komunalni redar može se izjaviti žalba o kojoj odlučuje upravno tijelo županije nadležno za poslove komunalnog gospodarstva, a o žalbama protiv upravnih akata koje donosi komunalni redar Grada Zagreba odlučuje tijelo državne uprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva.«

27.3. Iz navedenih zakonskih odredaba proizlaze ovlasti komunalnog redara, među kojima je i provođenje nadzora nad provedbom odluke o komunalnom redu, a što uključuje pravo i obvezu rješenjem ili na drugi propisani način narediti fizičkim i pravnim osobama mjere za održavanje komunalnog reda propisane odlukom o komunalnom redu odnosno druge mjere propisane zakonom.

27.4. S obzirom na navedeno, Sud utvrđuje da je članak 156. Odluke u dijelu koji propisuje ovlasti komunalnog redara u skladu sa zakonom.

27.5. U odnosu na tvrdnju podnositelja da mjera prisilnog uklanjanja reklamnih panoa nema legitimni cilj niti je razmjerna s ciljem koji se mjerom želi postići Sud ističe da ovlast donositelja osporene Odluke da odlukom o komunalnom redu propiše uvjete za postavljanje reklama na svom području kao i mjere za provođenje odluke o komunalnom redu (primjerice, mjere za održavanje komunalnog reda koje poduzima komunalni redar te obveze pravnih i fizičkih osoba) obuhvaća i ovlast propisivanja uklanjanja reklama postavljenih suprotno osporenoj Odluci. Naime, bez ovlasti jedinice lokalne samouprave propisivanja (pravnih) posljedica postavljanja reklama i reklamnih panoa suprotno uvjetima propisanim odlukom o komunalnom redu, ne može se govoriti o pravu jedinice lokalne samouprave da autonomno (u granicama zakonske ovlasti) uredi to područje. U suprotnom bi to pravo jedinice lokalne samouprave bilo svedeno na puku deklaraciju, bez stvarnog sadržaja i lišeno svake djelotvornosti. S obzirom na navedeno te smatrajući da opći interes mora imati prevagu nad pojedinačnim interesima, cilj koji se osporenim člankom 156. stavkom 1. Odluke želio postići, Sud smatra legitimnim. Nadalje valja istaknuti da navedeno normativno rješenje Sud ocjenjuje razmjernim smatrajući da je uklanjanje reklama odnosno reklamnih panoa postavljenih suprotno Odluci, jedina prikladna mjera za ostvarenje (legitimnog) cilja koji se mjerom želi postići (vizura grada prema pravilima postavljenima osporenom Odlukom, u skladu sa zakonom dobivenom ovlasti), pri čemu Sud smatra da bi svakoj drugoj mjeri usmjerenoj k istom cilju manjkala potrebna djelotvornost. Imajući na umu okolnost da se članak 156. Odluke odnosi na reklame koje su suprotno uvjetima propisanim Odlukom postavljene nakon njena stupanja na snagu, dakle, nakon što su Odlukom bila utvrđena jasna pravila za postavljanje reklama, Sud ne može prihvatiti tvrdnju podnositelja o visokim troškovima uklanjanja tih složenih i skupih konstrukcija kao argument u prilog tvrdnji o nerazmjernu između mjere i cilja koji se njome želi postići. Naime, subjekti koji su nakon stupanja na snagu osporene Odluke postavili reklame odnosno reklamne panoove suprotno pravilima uspostavljenima tom Odlukom, prema ocjeni Suda, svjesno su preuzeli rizik (financijski i svaki drugi) povezan s posljedicama takvog (protupravnog) postupanja.

27.6. Među prigovorima vezanima uz članak 156. Odluke podnositelji iznose i to da postoje primjeri u kojima, iako su reklamni panoi postavljeni na privatne nekretnine prije stupanja na snagu osporene Odluke, komunalni redari donose rješenja s nalogom za njihovo uklanjanje pozivajući se na osporenu Odluku. Uz ta rješenja izdaju i prekršajne naloge zbog prekršaja s obrazloženjem da je reklamni pano postavljen bez rješenja ili suprotno rješenju iz članka 39. stavka 1. Odluke. Navedeni su prigovori usmjereni na primjenu

osporene Odluke, a ne na njezin normativni sadržaj, zbog čega takvi prigovori ne mogu biti ispitani u objektivnom upravnom sporu, već se zakonitost rješenja komunalnih redara, donesenih primjenom osporene Odluke, može ocjenjivati u subjektivnom upravnom sporu, nakon iscrpljivanja dopuštenih pravnih sredstava protiv rješenja komunalnog redara.

27.7. U odnosu na ostale prigovore koji se odnose na ovlasti komunalnih redara koje se (nezakonito) protežu na područje propisa koji uređuju prostorno uređenje i gradnju, valja istaknuti da osporena Odluka ne daje komunalnom redaru ovlasti koje bi zadirale u djelokrug drugih tijela, već mu daje ovlast naređivanja uklanjanja predmeta postavljenih suprotno osporenoj Odluci, a što ulazi u poslove nadzora nad provedbom odluke o komunalnom redu u smislu ZKG-a. Tome valja dodati da i ovaj prigovor, koji se odnosi na primjenu osporenog općeg akta, ne podliježe ocjeni u objektivnom, već u subjektivnom upravnom sporu.

28. Osporavajući članak 168. stavak 2. Odluke koji 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 panoa koji nisu u skladu s osporenom Odlukom, podnositelji upiru na nedopušteno povratno djelovanje osporene Odluke.

28.1. Ocjenjujući osnovanost zahtjeva u tom dijelu, valja poći od činjenice da Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu nije apsolutno. To je ustavno pravo ograničeno zahtjevima ustavnosti i zakonitosti koji se odnose na poslove iz djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno na pravne akte koje ta tijela donose u okviru svog samoupravnog djelokruga. U tom smislu u ovom je objektivnom upravnom sporu temeljno pitanje je li osporeni opći akt u skladu s člankom 73. stavkom 5. ZLP(R)S-a koji propisuje da opći akt ne može imati povratno djelovanje.

28.2. Prije svega valja ponoviti stajalište ovoga Suda, izraženo u dosadašnjoj praksi prema kojemu okolnost da su na temelju ranije odluke o komunalnom redu Grada Zagreba reklame mogle biti postavljene na određenim površinama (na kojima nova Odluka o komunalnom redu to ne dopušta) ne znači da je to pravo stečeno zauvijek i da je ono nepromjenjivo. Grad Zagreb je, kao veliki grad, urbana povijesna, prirodna, gospodarska i društvena cjelina te je kao takva podložna promjenama koje utječu na uređenje naselja, zbog čega, sukladno ZKG-u i ZLP(R)S-u, nije upitna ovlast jedinice lokalne samouprave da autonomno uređuje komunalni red u skladu s promjenama koje su od utjecaja na potrebe te jedinice lokalne samouprave, pogotovo vezano za uređenje naselja i mjere za provođenje komunalnog reda (primjerice, presuda, poslovni broj: Usoz-37/14-5 od 31. ožujka 2015. i dr.).

28.3. Sud prihvaća tvrdnju donositelja osporene Odluke da bi u slučaju prihvatanja stava da se jednom izdana odobrenja za postavljanje reklama i reklamnih panoa ne mogu mijenjati, ustavna odredba o pravu jedinica lokalne samouprave na uređenje naselja bila neprovediva jer bi jedinica lokalne samouprave u tom smislu, u svom Ustavom zajamčenom pravu bila ograničena ranije izdanim odobrenjima. Budući da bi protekom vremena bilo sve više izdanih odobrenja koja se ne mogu mijenjati, u jednom trenutku više ne bi moglo biti riječi ni o kakvoj mogućnosti jedinice lokalne samouprave da donosi pravila o uređenju naselja na svom području.

28.4. S obzirom na to da ZLP(R)S (člankom 73. stavkom 5.) zabranjuje povratno djelovanje općih akata jedinica lokalne i područne

(regionalne) samouprave, u ovom je sporu potrebno odgovoriti na pitanje ima li osporena Odluka povratno djelovanje. Imajući na umu pravnu teoriju, ali i stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske o povratnom djelovanju propisa, u slučaju utvrđenja povratnog djelovanja osporenog općeg akta valja utvrditi je li riječ o »pravoj« ili o »prividnoj«, odnosno »nepravoj ili kvazi-retroaktivnosti« s obzirom na njihove različite pravne posljedice, a o čemu, u konačnici, ovisi pravna sudbina osporenog članka 168. stavka 2. Odluke.

28.5. U toj analizi Sud polazi od stajališta Ustavnog suda u vezi s »pravom« i »nepravom« (»kvazi-retroaktivnosti«), izraženih u rješenju, broj: U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017., od kojih stajališta Ustavni sud nije odstupio.

28.6. Primjenjujući stajališta Ustavnog suda o razgraničenju prave retroaktivnosti i kvazi retroaktivnosti na okolnosti konkretnog slučaja, ovaj Sud polazi od sadržaja osporene Odluke odnosno uvedenih promjena u načinu uređenja postavljanja reklama u gradu Zagrebu. Iz dokumentacije koju su uz zahtjeve odnosno obavijesti dostavili podnositelji proizlazi da postoje pravni subjekti koji su za vrijeme važenja ranijih odluka Grada Zagreba o komunalnom redu ishodili pravomoćna rješenja kojima im je odobreno postavljanje reklama odnosno reklamnih panoa prema uvjetima iz tih odluka. Stoga valja zaključiti da se osporena Odluka primjenjuje i na subjekte koje su ostvarili pravo prije njezina stupanja na snagu.

28.7. S obzirom na navedeno, sljedeće je pitanje na koje valja odgovoriti u ovom sporu – je li okončana pravna situacija osoba koje su ishodile pravomoćne upravne akte kojima im je priznato pravo na postavljanje reklama odnosno reklamnih panoa po ranijim propisima. U tom smislu, prema ocjeni Suda, bitna je okolnost da pravomoćni pojedinačni akti kojima je priznato pravo proizvode pravne posljedice za njihove adresate i u budućnosti. Naime, ti pojedinačni akti priznaju pravo u duljem vremenskom razdoblju (u pravilu bez vremenskog ograničenja). Dakle, pojedinačnim aktima njihovi su adresati stekli pravo na postavljanje reklama odnosno reklamnih panoa, kako za razdoblje prije stupanja na snagu osporene Odluke, tako i za razdoblje nakon toga, što znači da pravo koje im prema tim pojedinačnim odlukama pripada, još nije u cijelosti realizirano (ostvareno/konzumirano). Polazeći od navedenog, a imajući na umu činjenicu da osporena Odluka ni na koji način ne zadiru u prava ostvarena do njezina stupanja na snagu, već utječe na pravo u budućnosti, Sud zaključuje da osporena Odluka djeluje na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti. Dakle, u konkretnom se slučaju novo pravno pravilo ne primjenjuje na situaciju koja je dovršena. Slijedi zaključak da osporena Odluka nema povratno djelovanje koje je za opće akte beziznimno zabranjeno, već je riječ o kvazi retroaktivnosti, tj. o pravnom učinku općeg akta koji je, pod određenim uvjetima, dopušten.

28.8. Naprijed navedeno upućuje na zaključak da su osobe koje su prije donošenja odnosno stupanja na snagu osporene Odluke ishodile pojedinačne akte o postavljanju reklama odnosno reklamnih panoa imale legitimna očekivanja utemeljena na tim pravomoćnim upravnim aktima. S obzirom na predmet pravomoćnih pojedinačnih akata osoba koje su ih ishodile, promjenu njihove pravne situacije valja promatrati u svjetlu konvencijskih zahtjeva vezanih uz zaštitu vlasništva u smislu članka 1. Protokola 1 uz Konvenciju. Članak 1. Protokola 1 uz Konvenciju štiti svako pravo imovinske naravi u smislu Konvencije od različitih oblika miješanja. Prema stajalištu Europskog suda za ljudska prava, može se tvrditi da je došlo do povrede članka 1. Protokola 1 samo ako se osporeni akt odnosi na »vlasništvo« u smislu te odredbe. Koncept »vlasništva« iz članka 1. Protokola 1 ima autonomno značenje koje je neovisno od njegova poimanja u domaćem pravu. »Vlasništvo« u smislu članka 1. Proto-

kola 1 uz Konvenciju može biti »postojeće vlasništvo« ili »imovina«, uključujući potraživanja, u odnosu na koja podnositelj može tvrditi da ima barem »legitimno očekivanje« da će biti ostvareno. Potraživanje se može smatrati »imovinom« samo kad je dovoljno utvrđeno da se može izvršiti (odluka Gavella protiv Hrvatske od 11. srpnja 2006., broj zahtjeva 33244/02).

28.9. Prema praksi Europskog suda za ljudska prava, mjerodavno je u ovom slučaju, legitimno je očekivanje ono koje se temelji na razumno opravdanom povjerenju u pravni akt koji ima valjanu pravnu osnovu i koji utječe na imovinska prava (presuda Kopecký protiv Slovačke od 28. rujna 2004., zahtjev br. 44912/98.). Nadalje, konkretna se situacija podnositelja zahtjeva koji su ishodili pojedinačne akte na temelju ranijih odluka Grada Zagreba o komunalnom redu može promatrati i u svjetlu konvencijske zaštite imovinskih prava proizašlih iz javnopravnih odnosa. S obzirom na navedeno utvrđenje, sljedeći je korak u ovoj ocjeni općeg akta provođenje testa razmjernosti.

28.10. Kao što je ranije navedeno i obrazloženo, ciljeve koje je Grad Zagreb želio postići donošenjem osporene Odluke ovaj Sud smatra legitimnima. Legitimnim se može smatrati i cilj pravila, uspostavljenog osporenom Odlukom, o uklanjanju ranije postavljenih reklama i reklamnih panoa koji nisu u skladu s osporenom Odlukom, a koje Sud smatra težnjom ovlaštenog tijela jedinice lokalne samouprave uređenju svoga prostora u skladu s vizijom legitimno izabrane većine u predstavničkom tijelu Grada Zagreba. Sljedeći korak u testu razmjernosti traženje je odgovora na pitanje je li navedena mjera razmjerna cilju koji se mjerom želio postići odnosno jesu li postojale druge mjere prikladne za postizanje istog cilja koje bi adresatima mjere nametnule manji teret.

28.11. Polazeći od legitimnog cilja uvođenja osporene mjere, a imajući na umu ustavne ovlasti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Sud smatra potrebnim naglasiti da pravni subjekti koji su prema ranijim odlukama o komunalnom redu Grada Zagreba ishodili rješenja kojima im je odobreno postavljanje reklama odnosno reklamnih panoa nemaju legitimno pravo očekivati trajnu nepromjenjivost tog pravnog uređenja odnosno njihova pravnog položaja. U okolnostima legitimne promjene pravila postavljanja reklama odnosno reklamnih panoa u gradu Zagrebu, nema pravnog uporišta očekivati apsolutnu zaštitu postojećeg stanja, ali je legitimno očekivanje subjekata koji su ishodili pravomoćna rješenja o postavljanju reklama odnosno reklamnih panoa u gradu Zagrebu da promjene koje nastanu kao posljedica intervencije ovlaštenog donositelja općeg akta koji uređuje predmetnu materiju, za njih neće biti nerazmjerno restriktivne i opterećujuće.

28.12. Promatrajući osporenu Odluku u tom svjetlu, Sud smatra da javna vlast, u slučaju kao što je konkretan, ima vrlo široku slobodu procjene, što uključuje slobodan odabir modela provođenja vlastite politike. S druge strane, ta je sloboda javne vlasti ograničena ustavnim zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava i pravne sigurnosti kao i zahtjevima imanentnima zaštiti imovinskih prava u smislu članka 1. Protokola 1 uz Konvenciju.

28.13. Ocjenjujući razmjernost novih pravila za postavljanje reklama odnosno reklamnih panoa u gradu Zagrebu s ciljem koji se novom mjerom želio postići, Sud smatra da novo uređenje postavljanja reklama odnosno reklamnih panoa, kao takvo, nije nerazmjerno postavljenom legitimnom cilju. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave slobodne su u promjenama uređenja pitanja iz svoga samoupravnog djelokruga. U skladu s tim, eventualni gubitak ili modifikacija određenog prava stečenog pravomoćnim upravnim aktima prema ranijim propisima, ne znači a priori da su gubitak

ili modifikacija prava nezakoniti, sve dok je eventualni gubitak odnosno modifikacija dotadašnjeg prava razmjernan (legitimnom) cilju koji se želio postići.

28.14. Ocjenjujući ostavljeno razdoblje prilagodbe subjektima koji su ishodili pravomoćna rješenja o postavljanju reklama odnosno reklamnih panoa u svjetlu načela razmjernosti, Sud ne smije ispuštiti iz vida posljedice članka 168. stavka 2. osporene Odluke koje nastupaju za njene adresate.

28.15. Među dokumentacijom koju su podnositelji dostavili Sudu nalaze se rješenja nadležnog tijela Grada Zagreba kojima se dopušta postavljanje reklama odnosno reklamnih panoa na pojedinim lokacijama u gradu, zatim ugovori između subjekata koji postavljaju reklame odnosno reklamne panoe i Grada Zagreba o plaćanju naknade za postavljanje reklama odnosno reklamnih panoa i ugovori o zakupu između subjekata koji postavljaju reklame odnosno reklamne panoe i vlasnika nekretnina na kojima se oni postavljaju. Uvidom u navedeno Sud je utvrdio da razdoblje na koje je bilo dopušteno postaviti reklamu odnosno reklamni pano nije bilo ograničeno, već je ovisilo o trajanju ugovora o plaćanju naknade, pri čemu ni taj ugovor nije sadržavao odredbu o njegovu trajanju, već je uređivao situacije u kojima je moguće raskinuti ugovor.

28.16. U razdoblju prije stupanja na snagu osporene Odluke, subjekti na koje se odnosi osporena Odluka svoje su poslovanje prilagodili uvjetima iz ranije Odluke koja nije sadržavala vremensko ograničenje postavljanja reklama; sklopili ugovore o zakupu prostora radi postavljanja reklama odnosno reklamnih panoa (u pravilu na dugo vremensko razdoblje) i utrošili materijalna sredstva u postavljanje reklama odnosno reklamnih panoa u skladu s pravilima koja su bila na snazi u vrijeme postavljanja odnosno u skladu s pravomoćnim upravnim aktima koje je donosilo nadležno tijelo Grada Zagreba odobravajući postavljanje reklama odnosno reklamnih panoa bez vremenskog ograničenja.

28.17. Ograničivši vrijeme prilagodbe uvjetima propisanim novom Odlukom na tri godine, njezin donositelj, prema ocjeni ovoga Suda, nije povrijedio zahtjeve pravne sigurnosti i vladavine prava. Promatrajući ukupnost promjena uvedenih osporenim Odlukom, odnosno učinke Odluke koji se protežu na osobe koje su prije njenog stupanja na snagu pravomoćnim upravnim aktima ostvarile pravo na postavljanje reklama odnosno reklamnih panoa, Sud smatra da je donositelj osporene Odluke u konkretnom slučaju uspostavio ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata članka 168. stavka 2. osporene Odluke. Ovakav zaključak ovaj Sud temelji, prije svega, na ocjeni 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.

28.18. Međutim, valja istaknuti da je rješenjem ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-43/2024-8 od 17. prosinca 2024. obustavljeno izvršenje članka 168. stavka 2. osporene Odluke. Pravna je posljedica toga rješenja 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 u skladu s ranijim propisima, Sud smatra da se rok iz članka 168. stavka 2. Odluke ima računati od objave ove presude u »Narodnim novinama« (a kojom se stavlja izvan snage rješenje ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-43/2024-8 od 17. prosinca 2024.). Neovisno o navedenome, Sud

smatra potrebnim naglasiti da se članak 156. Odluke ne odnosi na osobe iz članka 168. stavka 2. Odluke (vlasnike reklama i reklamnih panoa postavljenih na temelju ranije Odluke o komunalnom redu) jer njihov pravni položaj uređuje zasebna odredba Odluke.

29. Slijedom iznesenog, na temelju članka 162. stavka 3. ZUS-a, odlučeno je kao u točki I. izreke, dok je odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. ZUS-a odlučeno kao u točki II. izreke.

30. Ukinute odredbe osporene Odluke, u skladu s člankom 162. stavkom 4. ZUS-a, prestaju važiti danom objave ove presude u »Narodnim novinama«.

31. Budući da je Sud donio meritornu odluku o zakonitosti osporene Odluke, valjalo je staviti izvan snage rješenje Suda kojim je obustavio izvršenje pojedinih odredaba osporene Odluke. Stoga je odlučeno kao u točkama III. i IV. izreke.

32. Podnositelji outdoor akzent d.o.o. Zagreb, ANIĆ HOLDING PLUS d.o.o. Zagreb i P.I.O. d.o.o. Zagreb podnijeli su Sudu (specificirane) zahtjeve za naknadu troškova ovoga spora. Ostali podnositelji nisu podnijeli zahtjeve za naknadu troškova.

33. Polazeći od stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske o troškovima objektivnog upravnog spora, izraženog u odluci, broj: U-III-837/2021 od 3. prosinca 2024., Sud smatra da podnositeljima zahtjeva koji su zatražili naknadu troškova spora pripada pravo na naknadu troškova spora za sastav zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta u skladu s Tbr. 27. točkom 3., Tbr. 46. i Tbr. 54. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (»Narodne novine«, 138/23.).

34. Podnositelj outdoor akzent d.o.o. Zagreb, podnio je dva zasebna zahtjeva za ocjenu zakonitosti osporene Odluke. U svakom od njih osporavao je različite odredbe Odluke navodeći različite argumente u prilog svojim navodima te je zatražio naknadu troškova spora za svaki zahtjev po 1.562,50 eura. S obzirom na to da je

usvojen zahtjev koji se odnosi na članke 61. stavak 1. i 168. stavak 2. Odluke, podnositelj je u tom predmetu uspio i ima pravo na naknadu troškova spora za sastav toga zahtjeva u iznosu od 1.562,00 eura. Stoga mu je taj iznos dosuđen. Drugi zahtjev toga podnositelja odnosio se na članke 23. stavak 3. i 42. stavak 3. Odluke. Budući da Sud nije našao nezakonitosti tih odredaba Odluke, valja zaključiti da podnositelj u tom predmetu nije uspio, slijedom čega nema pravo na naknadu troškova sastava toga zahtjeva.

35. ANIĆ HOLDING PLUS d.o.o. Zagreb uspio je sa svojim zahtjevom u ovom sporu, zbog čega mu je valjalo dosuditi naknadu troškova sastava zahtjeva u iznosu od 1.562,50 eura.

36. P.I.O. d.o.o. Zagreb podnio je jedan zahtjev kojim je osporio predmetnu Odluku i Pravilnik o određivanju naknada za postavljanje ploča s natpisom, plakata, reklama i reklamnih panoa (»Službeni glasnik Grada Zagreba«, 11/24.), tražeći naknadu troškova spora u iznosu od 1.562,50 eura. Budući da je u ovom predmetu utvrđena osnovanost zahtjeva u dijelu koji se odnosi na Odluku, podnositelju je u ovom predmetu dosuđena naknada troškova ovoga spora u iznosu od pola zatraženog iznosa, dok je u predmetu u kojemu je ocjenjivana zakonitost Pravilnika, odlučeno o zahtjevu za naknadu troškova spora u odnosu na taj opći akt.

37. Slijedom iznesenog, na temelju članka 144. stavka 1. i članka 147. stavka 1. ZUS-a odlučeno je kao u točkama V. i VI. izreke.

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)

Zagreb, 23. ožujka 2026.

Predsjednica vijeća
dr. sc. Sanja Otočan, v. r.

Glavna urednica: Zdenka Pogarčić
10000 Zagreb, Trg sv. Marka 2, telefon: (01) 4569-244

NAKLADNIK: Narodne novine d.d., 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 6

Predsjednik Uprave: Alen Gerek

Nakladnička djelatnost, 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 6

Direktor: Ostap Graljuk

Izvršna urednica: Gordana Mihelja – telefon: (01) 6652-855

TISAK I OTPREMA NOVINA: Narodne novine d.d., 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 13, telefon: (01) 6502-759, telefon/telefaks: (01) 6502-887.

Reklamacije za neprimljene brojeve primaju se u roku od 20 dana.

Poštarina plaćena u pošti 10000 Zagreb.

Novine izlaze jedanput tjedno i po potrebi.

Internetsko izdanje – www.nn.hr

PRIMANJE OGLASA I PRETPLATA: Narodne novine d.d. – Nakladnička djelatnost, 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 6

Primanje oglasa: telefon: (01) 6652-870, telefaks: (01) 6652-871, e-adresa: oglasi@nn.hr. Cjenik objave oglasa dostupan je na www.nn.hr.

MALI OGLASNIK – oglasi za poništenje isprava: telefon: (01) 6652-888, telefaks: (01) 6652-897, e-adresa: oglasi.gradjana@nn.hr.

Oglasi za Mali oglasnik plaćaju se osobno u maloprodajama Narodnih novina d.d. ili uplatom na žiroračun (upute dostupne na www.nn.hr).

Pretplata i prodaja novina: telefon: (01) 6652-869, telefaks: (01) 6652-897, e-adresa: e-pretplata@nn.hr. Pretplata za 2026. godinu iznosi 376,00 EUR, bez PDV-a, za inozemne pretplatnike iz Europe 860,00 EUR, bez PDV-a, a izvan Europe 1.070,00 USD, bez PDV-a. Pretplatnicima koji se pretplate tijekom godine ne možemo osigurati primitak svih prethodno izašlih brojeva.

O promjeni adrese pretplatnik treba poslati obavijest u roku od 8 dana.

Žiroračun kod Privredne banke Zagreb: IBAN: HR3623400091500243194/ SWIFT: HPBZHR2X. Cijena ovog broja je 7,00 EUR.

Petar Klarić, Martin Vedriš

GRAĐANSKO PRAVO

Opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo

XV. izmijenjeno i dopunjeno izdanje

PREDGOVOR PETNAESTOM IZDANJU

U desetak godina koliko je prošlo od četrnaestog izdanja nastupile su daljnje značajne promjene u zakonodavstvu na području građanskog prava, ponajviše u materiji obveznog prava, koje su učinile nužnim pripremu novoga izmijenjenog i dopunjenog izdanja.

Zagreb, svibanj 2025.

Prof. dr. sc. Petar Klarić

▣ Pravna biblioteka ▣ 840 str. ▣ lipanj 2025. ▣ tvrdi uvez

Cijena: 51,00 EUR

Oznaka: 811-583

Više na: **www.nn.hr**

Knjiga se može naručiti u Narodnim novinama d.d., Odjel prodaje knjiga i časopisa, Zagreb, Savski gaj XIII. 6, tel.: 01/6652 866, 6652 843, telefaks: 01/6652-828, e-pošta: **prodajaknjiga@nn.hr**, odnosno kupiti u našim prodavaonicama ili u e-trgovini Narodnih novina d.d.