



REPUBLIKA HRVATSKA
TRGOVAČKI SUD U ZAGREBU
TRG J.F. KENNEDYA br. 11, ZAGREB

Posl. br. P-643/2026.

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

P R E S U D A

Trgovački sud u Zagrebu, po sucu toga suda Nadi Nekić Plevko, kao sucu pojedincu, u pravnoj stvari tužitelja EUROPLAKAT d.o.o. Zagreb, Zagorska ulica 2, OIB: 82351347170, kojeg zastupa punomoćnica Marina Biondić, odvjetnica u Zagrebu, Radmanovačka ulica 1, protiv tuženika Grad Zagreb, Trg Stjepana Radića 1, Zagreb, OIB: 61817894937, radi utvrđenja ništetnosti i isplate, nakon zaključene glavne rasprave u prisutnosti punomoćnika stranaka dana 28. kolovoza 2026., na ročištu za objavu i uručenje presude dana 10. rujna 2026.

p r e s u d i o j e

Usvaja se tužbeni zahtjev tužitelja koji glasi:

I. „1. Utvrđuje se ništetnim Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklama, šifra: 688088, Klasa: 363-02/2017-016/125, Urbroj: 251-13-33-1/001-17-2 od 3.7.2017., zaključen između tužitelja, kao korisnika, i tuženika, kao Grada, pa stoga taj ugovor ne proizvodi nikakve pravne učinke za ugovorne strane.

2. Nalaže se tuženiku GRADU ZAGREBU, Zagreb, Trg Stjepana Radića 1, OIB: 61817894937, isplatiti tužitelju EUROPLAKAT d.o.o., Zagreb, Zagorska 2, OIB: 82351347170, iznos 3.489,52 EUR, uvećan za zakonske zatezne kamate po kamatnoj stopi koja se do 31.12.2022. određuje, za svako polugodište, uvećanjem prosječne kamatne stope na stanja kredita odobrenih na razdoblje dulje od godine dana nefinancijskim trgovačkim društvima izračunate za referentno razdoblje koje prethodi tekućem polugodištu za pet postotnih poena, od 01.01.2023. do 29.12.2023. po kamatnoj stopi koja se određuje, za svako polugodište, uvećanjem kamatne stope koju je Europska središnja banka primijenila na svoje posljednje glavne operacije refinanciranja koje je obavila prije prvog kalendarskog dana tekućeg polugodišta za osam postotnih poena, a od 30.12.2023. po kamatnoj stopi koja se određuje, za svako polugodište, uvećanjem referentne stope za osam postotnih poena, pri čemu se za prvo polugodište primjenjuje referentna stopa koja je na snazi na dan 1. siječnja, a za drugo polugodište referentna stopa koja je na snazi na dan 1. srpnja te godine, koje teku:

na iznos od 49,12 EUR od 11.07.2017. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.08.2017. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 09.09.2017. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.10.2017. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.11.2017. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 09.12.2017. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.01.2018. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 10.02.2018. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 09.03.2018. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 10.04.2018. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.05.2018. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 09.06.2018. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.07.2018. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 07.08.2018. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.09.2018. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.10.2018. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 10.11.2018. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 12.12.2018. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 09.02.2019. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 09.03.2019. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.04.2019. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.05.2019. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.07.2019. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 10.08.2019. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.09.2019. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.10.2019. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 09.11.2019. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.12.2019. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.01.2020. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 12.02.2020. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.03.2020. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 01.07.2020. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.07.2020. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 05.08.2020. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.09.2020. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 10.10.2020. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.11.2020. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.12.2020. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 09.01.2021. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.02.2021. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.03.2021. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 10.04.2021. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 12.05.2021. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.06.2021. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 10.07.2021. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 10.08.2021. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.09.2021. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 09.10.2021. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 09.11.2021. do isplate

na iznos od 49,12 EUR od 10.12.2021. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 11.01.2022. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 10.02.2022. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 10.03.2022. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 09.04.2022. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 10.05.2022. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 10.06.2022. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 09.07.2022. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 10.08.2022. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 09.09.2022. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 08.10.2022. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 10.11.2022. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 09.12.2022. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 10.01.2023. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 12.02.2023. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 09.03.2023. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 07.04.2023. do isplate
na iznos od 49,12 EUR od 09.05.2023. do isplate

u roku od 15 dana."

II. Nalaže se tuženiku naknaditi tužitelju troškove parničnog u iznosu od 945,58 EUR sa zateznim kamatama tekućim od dana donošenja presude pa do isplate po stopi koja se određuje, za svako polugodište, uvećanjem referentne stope za tri postotna poena, pri čemu se za prvo polugodište primjenjuje referentna stopa koja je na snazi na dan 01. siječnja, a za drugo polugodište referentna stopa koja je na snazi na dan 01. srpnja te godine, u roku od 15 dana.

Obrazloženje

1. Tužitelj je dana 10. travnja 2026. podnio tužbu u kojoj je naveo da je s tužiteljem tuženikom sklopio Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklama, šifra: 688088, Klasa:363-02/2017-016/125, Urbroj: 251-13-33-1/001-17-2 od 3.7. 2017., a kojim ugovorom je ugovoreno tužiteljevo plaćanje naknade tuženiku za postavljanje pet (5) neosvijetljenih jednostranih velikih reklamnih panoa na ogradu gradilišta, svaki veličine 5,00 x 2,35 m, na zapadnu stranu ograde gradilišta postavljenoj na k.č. 440 k.o. Trnje u Zagrebu, Paromlinska cesta kod kbr.2 u vlasništvu drugih, u iznosu od 370,13 tadašnjih HRK mjesečno (49,12 EUR, po tečaju konverzije nakon uvođenja EUR kao službene valute u RH od 01. siječnja 2023.) a temeljem čl. 31. tada važeće Odluke o komunalnom radu ("Službeni glasnik Grada Zagreba" broj 3/14, 16/14, 22/14, 25/15, 6/17. – dalje u tekstu: Odluka o komunalnom redu). Tuženik je nakon sklapanja predmetnog ugovora izdao Uporabnu dozvolu, Klasa: UP/I-361-05/17-001/248 od 7.8.2017. u skladu sa člankom 6. Ugovora o plaćanju naknade za postavljanje reklame. U dokaz navedenog tužitelj je dostavio Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklama, Uporabnu dozvolu, Klasa: UP/I-361-05/17-001/248 od 7.8.2017. te povijesni izvadak iz zemljišne knjige za zk. ul. br. 188 k.o. Trnje, Zk. odjela Općinskog građanskog suda u Zagrebu.

2. Tužitelj u tužbi navodi da je čl. 5. Ustava Republike Hrvatske propisano : „U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s

Ustavom i sa zakonom. Svatko je dužan držati se Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.“ Dakle, Odluka o komunalnom redu je ostali propis, a članak 31. navedene odluke, temeljem koje je sklopljen ovopredmetni ugovor, glasi: „Za postavljanje ploča s natpisom, plakata, jarbola, reklama i reklamnih panoa na javne površine, zemljišta i objekte u vlasništvu drugih, plaća se naknada koju pravilnikom propisuje gradonačelnik na prijedlog gradskoga upravnog tijela nadležnog za komunalne poslove. Vlasnik, odnosno korisnik predmeta iz stavka 1. ovoga članka, i gradonačelnik, odnosno osoba koju on ovlasti, sklapaju ugovor o plaćanju naknade. Ugovor iz stavka 2. ovoga članka sklapa se prije izdavanja rješenja o njihovu postavljanju.“ Taj članak ne razlikuje situaciju kad se reklama postavlja na privatnom zemljištu (zemljištu u vlasništvu fizičke ili pravne osobe) od situacije kad se reklama postavlja na zemljištu u vlasništvu tuženika, odnosno jedinice lokalne samouprave.

3. Tužitelj smatra da naplaćivanje naknade za postavljanje reklama na privatno zemljište nikako ne može ući u djelokrug komunalnog reda niti to proizlazi iz bilo koje odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu, niti iz Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Članak 68. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i čl. 3. st. 1. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uređuju prihode jedinica lokalne samouprave, a niti u jednoj odredbi nije propisano da bi jedinica lokalne samouprave bila ovlaštena kao svoj prihod propisati naknade za reklame postavljene na privatnom zemljištu. Slijedom toga, predmetni članak 31. Odluke o komunalnom redu nije u suglasnosti sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu, Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji su bili na snazi u vrijeme njezina donošenja te je taj članak neustavan i nezakonit.

4. Tužitelj navodi da je ovakav stav zauzela je i sudska praksa, tako je primjerice u predmetu Usoz-118/20 Visoki upravni sud Republike Hrvatske ukinuo istovjetnu odredbu općeg akta Grada Velike Gorice, dok je isti sud u predmetu Usoz-52/24-5 od 27. svibnja 2025. također ukinuo istovjetnu odredbu članka 54. stavak 1. Odluke o reklamiranju na području Grada Dubrovnika. Tužitelj navodi i da su ovaj sud kao i Visoki trgovački sud Republike Hrvatske su u brojnim presudama također zauzeli stav da se radi o ugovorima koji su u cijelosti ništetni i ne proizvode pravne posljedice te da su jedinice lokalne samouprave su u prikupljanju prihoda ograničene zakonom, stoga nisu ovlaštene kao vlastiti prihod propisati plaćanje naknade za reklamne predmete i natpise postavljene na površinama koje nisu u njihovom vlasništvu. Odredba po kojoj je plaćanje naknade tuženiku preduvjet za dobivanje odobrenja za postavljanje reklame i za držanje reklame na privatnom zemljištu u svakom je slučaju nezakonita i istovremeno neustavna. Odredbom članka 49. stavak 1. Ustava propisano je kako su su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske, a stavkom 2. istog članka da država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu. Članak 50. st. 2. Ustava propisuje da se poduzetnička sloboda može iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi, a što ovdje nije slučaj. Sporna odredba Odluke o komunalnom redu ograničava poduzetničku slobodu, a s obzirom da je ugovor iz točke I. tužbe sklopljen temeljem tog članka, u cijelosti je ništetan i ne proizvodi pravne učinke, slijedom odredbe članka 322. stavak 1. Zakona o obveznim odnosima.

5. U slučaju ništetnosti ugovora svaka ugovorna strana dužna je vratiti drugoj sve ono što je primila na temelju takva ugovora, a ako to nije moguće, ili ako se narav onoga što je ispunjeno protivi vraćanju, ima se dati odgovarajuća naknada u novcu, prema cijenama u vrijeme donošenja sudske odluke, ako zakon što drugo ne određuje (čl. 323. st. 1. Zakona o obveznim odnosima). Obzirom da je tužitelj platio tuženiku temeljem ništetnog ugovora iznos od 3.489,52 EUR, to je tuženik po ništetnom ugovoru potražuje navedeni iznos koji je stekao bez prave osnove. Stoga je tuženik temeljem odredbe čl. 1111. Zakona o obveznim odnosima u obvezi tužitelju vratiti sve pojedine uplate, sa zakonskim zateznim kamatama tekućim od sljedećeg dana od dana svake pojedine uplate do dana povrata. Prema pravnom shvaćanju sjednice Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske od 30.1.2020., zastrani rok potraživanja za iznose plaćene po ništetnom ugovoru teče od dana pravomoćnosti sudske odluke kojom je utvrđena ništetnost. Stoga je tužitelj ovlašten potraživati sve uplate koje je izvršio tuženiku po ništetnom ugovor a da je uplata utuženih iznosa nesporna na tu okolnost tužitelj dostavlja analitičke kartice tuženika-Kartice dobavljača; te na okolnost osnovanosti svog tužbenog zahtjeva i pravno shvaćanje Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske i predlaže po potrebi financijsko-knjigovodstveno vještačenje.

6. Vezano za ovlaštenje (i dužnost) ovog suda za preispitavanje zakonitosti općeg akta u situaciji kad navedeni opći akt više nije na snazi, tužitelj ukazuje se na odluku Vrhovnog suda Republike Hrvatske Rev-2169/2019 od 1. ožujka 2023. te odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-4024/2019, U-III-4025/2019 i U-III 4026/2019 od 14. srpnja 2021. te predlaže usvojiti tužbeni zahtjev i potražuje trošak postupka s kamatom.

7. U svom odgovoru na tužbu od 18. 5. 2026. tuženik tuženik osporava tužbu i tužbeni zahtjev u cijelosti te navodi da tužitelj ništetnost Ugovora šifra 688088 sklopljenog dana 03.07.2017. godine predlaže dokazati i izvesti iz dokazivanja navodno protuzakonitog i protuustavnog članka podzakonskog akta, u konkretnoj pravnoj stvari čl. 31. Odluke o komunalnom redu iz 2014. godine pri tome:

- ne dokazujući da bi u odnosu na sporni članak tada važeće Odluke o komunalnom redu ikada bio pokrenut zakonom propisani postupak za ocjenu zakonitosti i ustavnosti ove odredbe;
- ne dokazujući da bi u za to propisanom postupku bila donesena odluka Visokog upravnog suda RH ili Ustavnog suda RH kojim se ovaj članak utvrđuje nezakonitim ili neustavnim
- pozivajući se na obrazloženje određenih presuda Trgovačkog suda u Zagrebu pri tome ne uzimajući u obzir da postojeća sudska praksa po ovom pitanju nije jedinstvena;
- ne uzimajući u obzir da je tuženik bio poštteni stjecatelj ovih iznosa , budući da su isti naplaćeni po ugovoru sklopljenom temeljem tada važećeg općeg akta, koji nikada nije stavljen van snage, te po kojem je tuženik bio dužan postupati, po kojem pitanju sudska praksa također nije jedinstvena. Ističe se kako slijedi: Tuženik ne spori da su dana 03.07.2017.. tužitelj i tuženik sklopili Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklame, šifra: 688088. Predmetni Ugovor sklopljen je u skladu s propisanim postupkom za postavljanje reklame temeljem tada važeće Odluke o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada Zagreba 3/14 i 16/14) – u daljnjem tekstu: Odluka) i temeljem odredaba tada važećeg Pravilnika o kriterijima za određivanje naknade za postavljanje

reklama, reklamnih panoa i natpisa (Sl. glasnik Grada Zagreba 08/08, 09/09 i 25/09 - u daljnjem tekstu: Pravilnik).

8. Tuženik navodi da je Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklame s tuženikom sklopio svojevolutno i dobrovoljno, čime je iskazao volju za postupanje po istom u smislu korištenja reklame i prihvaćanje obveze na plaćanje naknade za istu sve dok se reklama nalazi na zemljištu. Ukoliko je tuženik smatrao da ugovor ograničava njegova prava mogao ga je raskinuti u svakom trenutku, a ukoliko je smatrao da Odluka o komunalnom redu temeljem koje je ovaj ugovor sklopljen nije donesena sukladno važećim zakonskim odredbama, tada je bio ovlašten i dužan pokrenuti postupak ispitivanja zakonitosti označene Odluke, što tužitelj, ni nitko drugi u za to propisanim rokovima, nije učinio. Odluka o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada Zagreba 03/14 i 16/14) donesena je tada sukladno Zakonu o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 36/95, 70/97, 128/99, 129/00, 59/01, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14 i 36/15) koji je upućivao na ovlaštenje i obvezu donošenja provedbenih propisa kojima se pobliže uređuju odnosi u komunalnom gospodarstvu (uređenje naselja, održavanje čistoće, čuvanje javne površine, korištenje javnih površina, skupljanje i odvoz komunalnog otpada i dr.) i niti jedna odredba navedene Odluke ne dovodi u pitanje niti krši odredbe navedenog Zakona niti drugih propisa koji su bili na snazi u vrijeme donošenja navedene Odluke, niti je čl. 31. ove Odluke ikada i u jednom postupku utvrđen nezakonitim ili neustavnim. Dapače, u utuženom periodu tuženik je raspolagao sa presudama u kojima je upravo ovo pravno pitanje – pitanje ništetnosti ugovora o plaćanju naknade za reklame postavljene na površini u privatnom vlasništvu – već bilo riješeno u identičnoj pravnoj stvari u predmetu br: P-2880/16 u kojem je tužbeni zahtjev pravomoćno odbijen, a odluke sudova prvog i drugog stupnja potvrđene su i presudom Vrhovnog suda RH br: Rev-2390/2019 od 22.03.2022. godine kojom je odbijena revizija tužitelja. Tuženik navodi da iz označene revizijske odluke br: Rev-2390/2019 jasno proizlazi da je Vrhovni sud RH rješavajući upravo o ovom pravnom pitanju, već utvrdio da je Grad Zagreb bio ovlašten naplaćivati naknadu za postavljanje reklame na tuđoj nekretnini, iako nije ni vlasnik, a niti nositelj bilo kakvog stvarnog prava na toj nekretnini, te da ugovor o plaćanju naknade sklopljen temeljem takvog ovlaštenja nije protivan Ustavu Republike Hrvatske kao niti prisilnim propisima kojim se uređuje pitanje vlasništva i drugih stvarnih prava, te pitanje prihoda i financiranja jedinica lokalne i područne samouprave - dovodeći predmetno ovlaštenje direktno u vezu sa odredbama prisilnog propisa kojima se uređuje komunalno gospodarstvo i samoupravni djelokrug jedinica lokalne i područne samouprave. Shodno navedenom, nedvojbeno revizijski sud zaključuje kako ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklame nije ništetan u smislu odredbe članka 322. Zakona o obveznim odnosima (NN, broj 35/05, 41/08 i 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22 i 155/23 u daljnjem tekstu: ZOO), niti po nekoj drugoj osnovi iz istog zakona, te da se u konkretnom slučaju prema utvrđenju suda radi o jednoj vrsti ograničenja vlasnikovih prava koja se temelje na prisilnim propisima.

9. Nastavno, tuženik napominje i da je pravno pitanje utvrđenja ništetnosti upravo ugovora o plaćanju naknade za reklame bilo predmetom ogromnog broja sudskih postupaka u kojima je sud ispitujući ovo pitanje bilo kao osnovni tužbeni zahtjev (npr. predmet P-2880/16) ili kao prethodno pitanje (npr. presude br: PŽ-3835/2017 i PŽ-2674/2019) ili samo usvajajući tužbene zahtjeve Grada Zagreba kojima se potraživala isplata temeljem ugovora (primjerice predmeti: Povrv-908/21, Povrv-

411/22, Povrv-1352/19, Povrv-1320/19 itd. i stotine drugih istovrsnih predmeta) nesporno ustvrdio kako predmetni ugovori nisu ništetni ni po kom osnovu, već su utemeljeni na pozitivnim zakonskim propisima.

10. Prema stavu tuženika tuženikovo ovlaštenje za naplatu utužene naknade proizlazi iz važećih pravnih propisa, odredbe kojih do danas nisu ukinute niti poništene ni odlukom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske kao niti odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske u čijoj su nadležnosti ocjena zakonitosti i ustavnosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i iz postojeće sudske prakse po kojoj sud ove ugovore nije smatrao ništetnima ni po kom osnovu.

11. Ujedno tuženik smatra kako sud u ovom postupku nije ovlašten ispitivati ni utvrđivati ustavnost i zakonitost Odluke o komunalnom redu koja više nije na snazi, a posljedično tome niti izvoditi zaključak o navodnoj ništetnosti ugovora koji je sklopljen među strankama i koji, budući da je u cijelosti utemeljen na tada važećim pravnim propisima, nije ništetan niti može biti utvrđen ništetnim. Z dokaz navedenog tuženik dostavlja presudu ovog suda posl. broj: P-2880/2016 od 25.10.2017., presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske Rev 2390/2019 od 22. ožujka 2022. (sudska praksa) presudu Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske PŽ-7561/2017 od 6.2.2017., posl.broj: PŽ-2674/2019 od 25.5.2021. i posl. broj: PŽ-3835/2017 od 28.01.2020. Pored navedenog, tuženik ističe kako je odredba čl. 31. Odluke o komunalnom redu (Sl. glasnik Grada Zagreba 3/14 i 16/14), prestala važiti stupanjem na snagu nove Odluke o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada Zagreba 14/19, 24/19, 22/20 i 16/22), slijedom čega, a sukladno čl. 88. st 2. Zakona o upravnim sporovima, u konkretnom slučaju ne postoje ni pretpostavke za vođenje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i Zakonom čl. 31. Odluke o komunalnom redu, odnosno nije moguće ispitivati zakonitost ili ustavnost pravnog propisa koji je prestao važiti.

12. Slijedom iznijetog u tuženik navodi da su u cijelosti neosnovani navodi kojima tužitelj pokušava dokazati da bi dio podzakonskog propisa temeljem kojeg je zaključen ugovor među strankama bio protuustavan i protuzakonit, a samim time i da bi sklopljeni Ugovor bio ništetan. Budući da ugovor temeljem kojeg je tužitelj vršio plaćanja na ime postavljene reklame nije niti može biti utvrđen ništetnim, jer je isti sklopljen temeljem tada važećeg pravnog propisa, to tužitelj pogrešno zaključuje da tuženik nema niti da je imao pravnu osnovu za naplatu potraživanja koje je predmet ovoga spora. Budući da je Ugovor iz kojeg proizlazi obveza tužitelja na plaćanje utužene naknade tuženiku sklopljen temeljem tada važećih propisa to isti ne može biti okarakteriziran kao protivan Ustavu Republike Hrvatske, prisilnim propisima ili moralu društva, te nisu ostvarene pretpostavke iz čl. 322. i čl. 323. Zakona o obveznim odnosima (NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22 i 156/22) slijedom čega je tužbeni zahtjev u cijelosti neosnovan. II. Posebno tuženik osporava tijekom kamata na utuženi novčani iznos, obzirom da isti nije u skladu s odredbom čl. 1115. Zakona o obveznim odnosima, niti je tuženik nepošteni stjecatelj utuženih iznosa. Naime, tuženik nije imao niti jedan razlog posumnjati na postojanje eventualnog uzroka ništetnosti ugovora, jer je imao propisanu predmetnu naknadu kao dio svojih prihoda poput ostalih jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, te je predmetnu naknadu uredno naplaćivao sve ove godine čak i kroz mnogobrojne parnične postupke pred Naslovnim sudom kao i pred Visokim trgovačkim sudom Republike Hrvatske. Niti jedan sud (uključujući Vrhovni sud Republike Hrvatske), što proizlazi iz ovdje

dostavljene prakse, sve te godine nije osporavao zakonitost naplate naknade za postavljanje reklama na površini u privatnom vlasništvu kao što niti u postupku pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske nije utvrđena nezakonitost Odluke, a niti je isto utvrdilo nadležno ministarstvo u provođenju prava nadzora. Dakle, jasno je da tuženik, koji je postupao po općem aktu koji je bio na snazi u utuženom periodu, nije i ne može biti nepošteni stjecatelj utuženih iznosa. Uzimajući u obzir činjenicu da naplata naknade za postavljanje reklame na zemljištu u vlasništvu drugih nikada nije utvrđena kao protuzakonita ili protuustavna već baš suprotno, Vrhovni sud Republike Hrvatske je u prethodno spomenutoj revizijskoj odluci zauzeo stav da je takvo postupanje zakonito i ustavno, slijedom čega tuženik nije i ne može biti nepošteni stjecatelj sporne naknade. U prilog gornjih navoda da tuženik u konkretnoj pravnoj stvari nije i ne može biti nepošteni stjecatelj, tuženik dostavlja na uvid sudu i tužitelju presuda Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske posl. br. PŽ-220/2026 od 13. 04.2026. g. donesene u istovrsnoj pravnoj stvari u ovosudnom predmetu posl. br. P-1368/25, kojom je odbijen kao neosnovan tužbeni zahtjev u odnosu na zakonske zatezne kamate tekuće na pojedine iznose od dana plaćanja, do podnošenja tužbe. Slijedom iznesenog mišljenja Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske kao u označenoj presudi i gore iznesenim navodima tuženika, tuženik u ovoj pravnoj stvari ustraje poglavito u osporavanju da bi tuženik bio nepošteni stjecatelj utuženih iznosa, slijedom čega tužitelju ne pripada kamata na utužene iznose od dana isplate do dana podnošenja tužbe. U dokaz navedenog tuženik dostavlja presudu Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske posl. br. PŽ-220/2026 od 13.04.2026. godine.

13. U odgovoru na tužbu tuženik ne osporava visinu utuženih iznosa niti naznačeni tijek kamate u odnosu na datume izvršenih uplata, kako su isti naznačeni u tužbi, no u cijelosti osporava osnovanost potraživanja sa osnove kamata od dana izvršenih uplata do dana podnošenja tužbe, te zaključno tuženik predlaže odbiti tužbeni zahtjev uz naknadu eventualnog parničnog troška tuženiku s pripadajućim zakonskim zateznim kamatama tekućim od donošenja presude do isplate

14. Na navedeni odgovor na tužbu očitovao se tuženik svojim podneskom od 2. srpnja 2026. u kojem je naveo kako je tuženik ovlašten donijeti podzakonski propis kojim će urediti naselje te propisati da se za postavljanje reklama na površinama u njegovom vlasništvu plaća naknada, no tužitelj ističe kako ne postoji zakonsko ovlaštenje tuženika da odlukom o komunalnom redu uredi pitanje plaćanja naknade za postavljanje reklama i reklamnih panoa na površinama koje nisu javne. Odredba po kojoj bi tuženik imao pravo naplaćivati spornu naknadu ne proizlazi niti iz jedne odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu, kao niti iz Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zakon o komunalnom gospodarstvu, niti bilo koji kasniji propis, također ne daju zakonsko ovlaštenje tuženiku da odlukom o komunalnom redu uredi pitanje plaćanja naknade za postavljanje reklama i reklamnih panoa na površinama koje nisu javne. Niti u jednoj odredbi nije propisano da bi jedinica lokalne samouprave bila ovlaštena kao svoj prihod propisati naknade za reklame postavljene na privatnom zemljištu. Obzirom da je takva odredba općeg akta nezakonita i protuustavna, predmetni ugovor iz tužbe sklopljen temeljem spornog članka je u cijelosti ništetan i ne proizvodi pravne posljedice. Tuženik se u preostalom dijelu odgovora na tužbu ponavlja kako je predmetni ugovor sklopljen na temelju tada važeće Odluke o komunalnom redu, a na što se tužitelj već očitovao.

15. Tužitelj navodi da nije imao izbora i morao je potpisati ugovor, a iz članka 9. Ugovora je jasno da je morao plaćati predmetnu naknadu. U odnosu na navod da se ugovor mogao i može raskinuti, tužitelj ukazuje se da je predmet ove tužbe utvrđenje ništetnosti, stoga je posve jasno zašto ugovor nije raskinut, te da su jasne pravne posljedice raskida ugovora. U prilog osnovanosti svojih tvrdnji tužitelj dostavlja pravomoćne odluke Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske posl. br. PŽ-4343/2024, PŽ-176/2025-2, PŽ-1964/2025, PŽ-2456/2024, kao i nekoliko odluka ovog suda a priložio je i odluke Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u odnosu na opće akte drugih gradova, a koje govore u prilog činjenici da ne postoji zakonsko ovlaštenje za naplaćivanje sporne naknade. S tim u vezi, tužitelj smatra da je tuženik kao jedinica lokalne samouprave morao znati da nema zakonsko ovlaštenje da općim aktom propiše obvezu plaćanja predmetne naknade, stoga se isti smatra nepoštenim stjecateljem.

16. U odnosu na sudsku praksu koju je dostavio tuženik, tužitelj se očituje kako su odluke u suprotnosti s aktualnim odlukama sudova, a neke od njih nisu niti primjenjive na ovu pravnu situaciju, to tim više jer nije sporno da prvostupanjski sud ima ovlaštenje preispitati zakonitost općeg akta u situaciji kad navedeni opći akt više nije na snazi, odnosno kada se opći akt ne može preispitati pred nadležnim Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske prema Zakonu o upravnim sporovima. U odnosu na navod tuženika kako tužitelj ne dokazuje da bi u odnosu na sporni članak tada važeće Odluke o komunalnom redu ikada bio pokrenut zakonom propisan postupak za ocjenu zakonitosti i ustavnosti te odredbe te kako ne dokazuje da bi u za to propisanom postupku bila donesena odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske ili Ustavnog suda Republike kojim se taj članak utvrđuje nezakonitim ili neustavnim, ističe se kako tužitelj to niti ne treba dokazivati.

17. Tužitelj ujedno smatra da prvostupanjski sud ima ovlaštenje preispitati zakonitost općeg akta u situaciji kad navedeni opći akt više nije na snazi, odnosno kada se opći akt ne može preispitati pred nadležnim Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske prema Zakonu o upravnim sporovima. Tužitelj se u tužbi već pozvao na takvo ovlaštenje i dužnost prvostupanjskog suda te naveo odluke Vrhovnog suda RH i Ustavnog suda RH u kojima je jasno zauzet takav stav. Nesporno je kako Odluka o komunalnom redu na temelju koje je sklopljen predmetni ugovor više nije na snazi. U prilog svemu navedenom, dostavlja i Presuda Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske od 26. studenoga 2025. godine, poslovni broj PŽ-1964/2025 u kojoj se navodi: „Sud u postupku ovlašten je ispitivati zakonitost općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave jer tako propisuje odredba čl. 37. st. 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 99/99 i 29/02). Prema toj odredbi će sud, ako utvrdi da propis koji bi trebao primijeniti, odnosno njegova pojedina odredba nisu suglasni s Ustavom i zakonom, na konkretan slučaj neposredno primijeniti zakon, a Ustavnom sudu će podnijeti zahtjev za ocjenu suglasnosti spornog propisa, odnosno njegove pojedine odredbe s Ustavom i zakonom a o tom pitanju se izjasnio i Vrhovni sud Republike Hrvatske. U slučaju da nisu ispunjene pretpostavke za postupak ocjene zakonitosti općeg akta zato što navedeni akt više nije na snazi, ali očito proizvodi učinke (kao što je to ovdje slučaj), pitanje njegove zakonitosti može se isticati tijekom parničnog postupka. Redovni sud pred kojim se vodi taj postupak, dužan je u tom parničnom postupku ispitati zakonitost tog akta (tako i Vrhovni sud Republike Hrvatske, poslovni broj Rev 2169/2019 i Rev 901/2022). Tužitelj smatra da se u ovom slučaju ne radi o ukidanju općeg akta koji je

na snazi od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, pa se na ništetnost ugovora sklopljenog na temelju nezakonitog općeg akta koji nije na snazi primjenjuje odredba članka 323. Zakona o obveznim odnosima o posljedicama ništetnosti.

18. Nastavno, u odnosu na navod da tuženik nije nepošteni stjecatelj, tužitelj ističe da je tuženik kao jedinica lokalne samouprave, morao znati da nema zakonsko ovlaštenje za propisivanje općim aktom obveze plaćanja naknade korisnicima s kojima sklapa ugovore za postavljanje reklama na nejavnim površinama. U prilog svojim tvrdnjama, tuženik dostavlja presude ovog suda kao i presude Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske, a ujedno ističe kako je dio sudske prakse dostavio i uz tužbu, te ukazuje na presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Usoz-118/20 9 donesena 25.04.2022., prema čemu je tuženik i tada morao znati da nema zakonsko ovlaštenje općim aktom obveze plaćanja naknade korisnicima s kojima sklapa ugovore za postavljanje reklama na nejavnim površinama. U navedenoj presudi je navedeno: „Iz navedenih zakonskih odredaba jasno proizlazi da je osporenim odredbom Odluke u dijelu »zemljište u vlasništvu pravnih ili fizičkih osoba i objekte« Gradsko vijeće povrijedilo zakon, jer jedinica lokalne samouprave nije ovlaštena kao vlastiti prihod propisati plaćanje naknade za reklamne predmete i natpise postavljene na površinama koje nisu u njezinom vlasništvu, odnosno za plaćanje koje nema temelja u posebnim zakonima te ukazuje na odluke Usoz-341/2013-7 od 26. studenog 2014. i Usoz-8/16-7 od 13. lipnja 2016., a osnovanost kojeg proizlazi i iz odluke Ustavnog suda Republike 3 4 Hrvatske, broj: U-II-2688/2008 od 21. travnja 2009., u kojoj se, u primjeni članka 68. stavka 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ističe da, pored taksativno nabrojanih izvora prihoda, jedinice lokalne samouprave mogu ostvarivati i druge prihode utvrđene zakonom i s tim u vezi tužitelj dostavlja i presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Usoz 8/16-7 od 13. lipnja 2016.g.

19. Prema navedenom po stavu tužitelja tuženik nije mogao ne znati da je propisivanje takve podzakonske odredbe protuzakonito. Zaključno, u prilog osnovanosti tužbenog zahtjeva tužitelj dostavlja i Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske Revd-1520/2026 od 3. lipnja 2026., kojim je odbijen prijedlog za dopuštenje revizije tuženika protiv presude Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske poslovni broj PŽ-3082/2025-2 od 22. prosinca 2025., kojom je potvrđena presuda Trgovačkog suda u Zagrebu poslovni broj P-2406/2023-19 od 16. travnja 2025. te je navedeno: „...revizijski sud je ocijenio da postavljena pravna pitanja nisu važna za odluku u sporu, za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni niti za razvoj prava u sudskoj praksi jer je u pogledu postavljenih pravnih pitanja revizijski sud izrazio pravno shvaćanje (Rev 901/2022 od 19. listopada 2022., Rev 2169/2019 od 1. ožujka 2023. i dr.) s kojim je pobijana odluka u skladu.“

20. Tužitelj zaključno navodi da uzimajući u obzir sve navedeno, a obzirom da je evidentno kako je predmetni ugovor ništetan, primjenom članaka 322., 323., 1111. i 1115. Zakona o obveznim odnosima, te tužitelj predlaže donijeti presudu kojom se tužba i tužbeni zahtjev usvajaju u cijelosti, predlaže navedeni ugovor utvrditi ništetim uz nalog tuženiku isplatiti tužitelju traženi iznos sa zakonskim zateznim kamatama kako je to u tužbi zatraženo, uz obvezu tuženika da tužitelju naknadi parnični trošak, s kamatom od dana donošenja presude.

21. Tužbeni zahtjev tužitelja je osnovan.

22. Sud je izvršio uvid u spis i to Ugovor o plaćanju naknade za postavljenje reklama zaključen između stranaka 03.07.2017. (list 8-9 spisa); Uporabna dozvola Grada Zagreba izdana društvu tužitelja 07.08.2017. (list 10-11 spisa); analitičke kartice tužitelja – kartice dobavljača (list 12-15 spisa); Izvadak iz zemljišne knjige ZK Odjela Općinskog građanskog suda u Zagrebu br. 188 za česticu kč.br. 440/2 list 20-24, k.o. Trnje , te je održao ročište dana 28. kolovoza 2026., na navedenom ročištu stanke su ostale kao kod svojih navoda te učinile nespornim da je tužitelj isplatio navedene iznose koji su utuženi tuženiku. Sud nije proveo ostale dokaze koje su stranke predložile tijekom postupka budući da se o osnovanosti tužbenog zahtjeva može odlučiti na temelju isprava u spisu. Sud je i održao ročište dana 28. kolovoza 2026.

23. Na pripremnom ročištu od 28. kolovoza 2026. parnične stranke su ostale kod iznesenih navoda te je sud temeljem članka 292. Zakona o parničnom postupku ("Službeni list SFRJ" br. 4/77., 36/77., 36/80., 6/80., 69/82., 43/82., 58/84., 74/87., 57/89., 20/90., 27/90., 35/91., "Narodne novine" br. 53/91., 91/92., 112/99., 129/00., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 96/08., 84/08., 123/08., 57/11., 148/11. - službeni pročišćeni tekst, 25/13., 89/14., 70/19., 80/22., 114/22., 155/23, dalje u tekstu ZPP-a) prethodni postupak i zaključio glavnu raspravu. Tuženik nije osporio izvršenu uplatu iznosa po tuženiku kako je ista specificirana po tužitelju u tužbenom zahtjevu, no ostao je kod navoda kako osporava pravnu osnovu tužbenog zahtjeva.

24. Cijeneći rezultate dokaznog postupka, kako cjelokupno tako i svakog pojedinačno, a na osnovi odredbe članka 8. ZPP-a ovaj sud je uvjerenja kako je navedeno da je tužbeni zahtjev osnovan.

25. Predmet spora jest zahtjev tužitelja da se predmetni ugovor utvrdi ništetnim kao i zahtjev za isplatu iznos od 3.489,52 EUR-a sa zateznim kamatama i troškovima predmetne parnice.

26. Između stranaka nije sporno:

- da su zaključili predmetni ugovor dana 3. 07. 2017. i da je istim propisana naknada za postavljanje reklama, reklamnih panoa i natpisa u iznosu od tadašnjih 370,13 kuna;

- da je reklamni pano postavljen na zemljištu koje evidentno nije u vlasništvu ovdje tuženika;

- da je tužitelj isplatio tuženiku navedeni iznos po ratama kako su naznačene u tužbi

- da do zaključenja glavne rasprave u ovom postupku nije donesena niti jedna odluka od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske ili Ustavnog suda Republike Hrvatske vezano za nezakonitosti odnosno neustavnosti sporne odredbe članka 39. Odluke o komunalnom redu.

27. Člankom 1. Ugovora su stranke ugovorile da ugovorne strane suglasno utvrđuju da će Korisnik postaviti 5 velikih neosvijetljenih jednostranih velikih reklamnih panoa na ogradu gradilišta veličine 5,00x2,35 m, tri velika reklamna panoa (u daljnjem tekstu: reklama), ukupne površine 59,95 m², na zemljištu kako je

navedeno; koje je u vlasništvu drugih ; na kč. br. 440 k.o.Trnje , u Zagrebu, Promlinska c. kod kbr. 2, te je određeno da je korisnik (tužitelj) dužan temeljem čl. 31 Odluke o komunalnom ("Službeni glasnik Grada Zagreba", broj 04/08, 05/08, 08/09) plaćati Gradu (tuženiku) naknadu.

28. U odnosu na stajalište tuženika da ovaj sud nije ovlašten ispitivati zakonitost Odluke o komunalnom redu koja je sporna među strankama, ukazuje se kako slijedi. Odluka o komunalnom redu predstavlja opći akt (tako i Ustavni sud Republike Hrvatske u odluci pod brojem U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012., "Narodne novine" broj 41/2012.). Navedeno proizlazi i iz odredbe čl. 73. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojim je propisano da predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom. Prije nego što stupi na snagu opći akt obavezno se objavljuje u službenom glasilu jedinice. Ako općina i grad nema svoje službeno glasilo, opći akt općine i grada objavljuje se u službenom glasilu županije. Opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave. Iznimno, općim se aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu prvog dana od dana objave. Opći akt ne može imati povratno djelovanje. Prema odredbi čl. 3. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10, 143/12, 152/14) predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu. O Zakonitosti općih akata, u skladu čl. 12. navedenog Zakona, odlučuje Visoki upravni sud Republike Hrvatske, s time da, prema odredbi čl. 83. Zakona o upravnim sporovima postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud Republike Hrvatske pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osoba ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa. Zahtjev se podnosi u roku od 30 dana od dostave odluke. Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud Republike Hrvatske može pokrenuti po službenoj dužnosti, na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja ili na zahtjev suda. Prema odredbi čl. 86. st. 3. i 4. navedenog Zakona sud će presudom ukinuti opći akt, ili pojedine njegove odredbe, ako utvrdi da nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela, s time da ukinuti opći akt prestaje važiti, odnosno ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave presude Visokog upravnog 10 P-1149/2025-12 suda u Narodnim novinama. Kad prestanu postojati pretpostavke za vođenje postupka, sud će isti rješenjem obustaviti (čl. 88. st. 2. navedenog Zakona).

29. Dakle, s obzirom na sadržaj zakonskih odredbi kojima je reguliran postupak ocjene zakonitosti općeg akta od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, nedvojbeno je da nisu ispunjene pretpostavke za vođenje navedenog postupka u situaciji kad je osporavani opći akt stavljen izvan snage, odnosno kad je prestao važiti. Navedeno proizlazi iz same svrhe i smisla navedenog postupka prema kojem njegov ishod, za slučaj prihvaćanja zahtjeva, može biti ukidanje općeg akta ili njegovih pojedinih odredbi s učinkom od objave u Narodnim novinama. Prema tome, ukoliko opći akt nije na snazi, nema pretpostavki za vođenje postupka ocjene njegove zakonitosti jer se taj opći akt više ne bi mogao ukinuti u skladu s čl. 83. st. 3. i 4. Zakona o upravnim sporovima. Navedeno proizlazi i iz odluke Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj Usoz-150/2012 od 30. lipnja 2014. kojom je obustavljen postupak za ocjenu zakonitosti Odluke o komunalnom redu iz 2008., koji zahtjev je prvotno bio podnesen Ustavnom sudu Republike Hrvatske te je rješenjem pod brojem

U-II-2493/2011 od 5. ožujka 2012. ustupljen na rješavanje Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.

30. Suprotno tvrdnjama tuženika, ovaj sud ima ovlaštenje (i dužnost) preispitati zakonitost općeg akta u situaciji kad navedeni opći akt više nije na snazi, kako je to slučaj u ovoj konkretnoj situaciji, odnosno u situaciji kad se opći akt ne može preispitivati pred nadležnim Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske prema odredbama Zakona o upravnim sporovima iz razloga što isti više nije na snazi, ali on i dalje proizvodi pravne učinke među parničnim strankama. Naime, radi se o općem aktu koji je bio na snazi u vrijeme sklapanja spornog ugovora te njegov sadržaj ima učinka na valjanost pravnog posla koji je temeljem njega sklopljen. O ovom je pitanju stajalište izraženo u odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Rev-949/2022 od 8. ožujka 2022. i Rev-2169/2019 od 1. ožujka 2023. te u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-4024/2019, U-III-4025/2019 i U-III-4026/2019 od 14. srpnja 2021., a na koje se poziva i Visoki trgovački sud Republike Hrvatske u odluci pod brojem PŽ-1736/2024 od 18. rujna 2024. te i u presudi Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske posl. br. PŽ-1964/2025. od 26. studenog 2026. u kojoj je t. 9. i 10. navedeno :

" 9. Nije sporno da je tuženik ovlašten donijeti podzakonski propis kojim će urediti naselje te propisati da se za postavljanje reklama na površinama u njegovom vlasništvu plaća naknada (čl. 18. i 35. st. 2. ZLSP-a; čl. 14. ZKG-a). Tuženik je samostalan u odlučivanju u poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga, u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi; tuženikovo predstavničko tijelo donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. U cilju pobližeg uređenja odnosa u komunalnom gospodarstvu, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave obvezno je donijeti odluku o komunalnom redu i mjere za njegovo provođenje kojom se između ostalog propisuju odredbe o uređenju naselja, održavanju čistoće i čuvanju javnih površina, korištenju javnih površina. U vrijeme kada je vođen ovaj parnični postupak, tuženikova Odluka o komunalnom redu iz 2005. godine više nije bila na snazi i tuženik nije mogao predložiti utvrđenje podzakonskog akta nezakonitim u upravnom sporu. Međutim, sadržaj te tuženikove Odluke ima učinka pa tako i na valjanost pravnog posla koji je osnovom odredbe tog općeg akta zaključen. Stoga pravilno Poslovni broj: PŽ-1964/2025-2 5 tužitelj ističe da je Odluka relevantna u ocjeni osnovanosti tužbenog zahtjeva, budući da je bila na snazi u vrijeme stupanja stranaka u ugovorni odnos, pa je prvostupanjski sud njenu zakonitost bio dužan ispitati. 10. Sud u postupku ovlašten je ispitivati zakonitost općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave jer tako propisuje odredba čl. 37. st. 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 99/99 i 29/02). Prema toj odredbi će sud, ako utvrdi da propis koji bi trebao primijeniti, odnosno njegova pojedina odredba nisu suglasni s Ustavom i zakonom, na konkretan slučaj neposredno primijeniti zakon, a Ustavnom sudu će podnijeti zahtjev za ocjenu suglasnosti spornog propisa, odnosno njegove pojedine odredbe s Ustavom i zakonom. O tom pitanju se izjasnio i Vrhovni sud Republike Hrvatske. U slučaju da nisu ispunjene pretpostavke za postupak ocjene zakonitosti općeg akta zato što navedeni akt više nije na snazi, ali očito proizvodi učinke (kao što je to ovdje slučaj), pitanje njegove zakonitosti može se isticati tijekom parničnog postupka. Redovni sud pred kojim se vodi taj postupak, dužan je u tom parničnom postupku ispitati zakonitost tog akta (tako i Vrhovni sud Republike Hrvatske, poslovni

broj Rev 2169/2019 i Rev 901/2022). U konkretnom slučaju, prvostupanjski je sud u potpunosti ispitao i odgovorio na sva pitanja vezana uz zakonitost tuženikove Odluke o komunalnom redu, tj. odredbe čl. 14. te Odluke, u odnosu na zakonske odredbe iz Zakona o komunalnom gospodarstvu, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakona o financiranju. Iznijeto je sukladno i shvaćanju Ustavnog suda Republike Hrvatske o pravu na pristup sudu (poslovni broj U-III-4024/2019, U-III 4025/2019)."

31. Prema navedenom svako suprotno tumačenje dovelo bi do nerazmjernog ograničenja prava na pristup sudu (čl. 6. Europske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, "Narodne novine – Međunarodni ugovori" broj 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17). Dakle, u ovom je postupku predmet spora preispitivanje valjanosti pravnog posla sklopljenog temeljem općeg akta koji više nije na snazi, a za koji tužitelj tvrdi da nije u skladu sa zakonom. Za odlučivanje o valjanosti spornog pravnog posla stoga je potrebno, kao o prethodnom pitanju, odlučiti o zakonitosti općeg akta temeljem kojeg je taj pravni posao sklopljen, pri čemu se ovaj sud ograničava samo na preispitivanje zakonitosti općeg akta u trenutku sklapanja pravnog posla. Odluka o ovom prethodnom pitanju ima učinak samo u ovom sporu.

32. Nastavno na navedeno, sud je preispitao zakonitost predmetne Odluke o komunalnom redu na osnovu koje je sklopljen ugovor između stranaka, a koja je u međuvremenu prestala važiti. Spornom Odlukom o komunalnom redu ("Službeni glasnik Grada Zagreba broj 20/05 od 5. prosinca 2005.) propisan je komunalni red i mjere za njegovo provođenje u cilju uređivanja naselja, održavanja čistoće, čuvanja i korištenja javnih površina, sakupljanja, odvoza i postupanja sa sakupljenim komunalnim otpadom, uklanjanja snijega i leda te uklanjanja protupravno postavljenih predmeta na području Grada Zagreba (čl. 1. navedene Odluke). Navedena Odluka o komunalnom redu donesena je na temelju odredbe čl. 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine" broj 26/03, 82/04 i 178/04). Tom je odredbom propisano da je u cilju pobližeg uređenja odnosa u komunalnom gospodarstvu, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave obvezno donijeti odluku o komunalnom redu i mjere za njezino provođenje, a s kojom odlukom se propisuju naročito odredbe o uređenju naselja; održavanju čistoće i čuvanju javnih površina; korištenju javnih površina; skupljanju, odvozu i postupanju sa skupljenim komunalnim otpadom; uklanjanju snijega i leda; uklanjanju protupravno postavljenih predmeta; mjere za provođenje komunalnog reda i kaznene odredbe. Prema odredbi čl. 29. Odluke o komunalnom redu reklame, reklamni panoi su reklamne zastave, reklamna platna postavljena kao zaštita na građevinskim skelama, transparenti i drugi prigodni natpisi, reklamni ormarići i drugi predmeti koji služe reklamiranju. Način postavljanja te vrste predmeta i naprava određuje pravilnikom Gradsko poglavarstvo na prijedlog Gradskog ureda za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet, Gradskog zavoda za prostorno uređenje i Gradskog zavoda za zaštitu spomenika kulture i prirode (čl. 29. st. 2.). Za postavljanje je potrebno odobrenje gradskog upravnog tijela nadležnog za komunalne poslove (čl. 30), u kojem odobrenju će se odrediti mjesto i način postavljanja, izgled predmeta, vrijeme na koje se predmet postavlja i drugi uvjeti. Člankom 29. Odluke zabranjeno je postavljanje bez odobrenja, odnosno suprotno odobrenju.

33. Nastavno, čl. 39 Odluke o komunalnom redu je određeno da za postavljanje natpisa, plakata, reklama i reklamnih panoa na javne površine, zemljište i objekte plaća

se naknada koju pravilnikom određuje Gradsko poglavarstvo, ovisno o zoni u kojoj se postavljaju, o njihovoj reklamnoj površini, odnosno veličini, vrsti i tipu. 22. Tužitelj spori zakonitost citiranog članka 39. Odluke o komunalnom redu. Iz citiranih odredbi proizlazi da je tuženik, kao jedinica lokalne samouprave, bio dužan donijeti Odluku o komunalnom redu kojom će urediti pitanje uređenja naselja. Stoga tuženik iz Zakona o komunalnom gospodarstvu crpi ovlaštenje da takvom odlukom u sklopu uređenja naselja uredi i pitanje postavljanja reklama i reklamnih panoa i s tim u vezi za navedeno izdaje odobrenja. Međutim, ovdje se postavilo kao sporno pitanje prava odnosno ovlaštenja tuženika da navedenom Odlukom uredi pitanje plaćanja naknade za postavljanje reklama i reklamnih panoa na površinama koje nisu javne, odnosno koje su u privatnom vlasništvu i za koje korisnik, u pravilu, plaća naknadu vlasniku nekretnine, a ovaj komunalnu naknadu tuženiku. Takvo ovlaštenje ovaj sud ne pronalazi u odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, jednako kao što navedeno ne proizlazi niti iz propisa kojima je reguliran djelokrug i financiranje jedinica lokalne samouprave. Prema tada važećoj odredbi čl. 29. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave vlastiti izvori sredstava općine i grada jesu prihodi od vlastite imovine, u smislu čl. 68. st. 3. toč. 1., 2., 3. i 4. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi; općinski, odnosno gradski porezi u skladu s ovim Zakonom; novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sami propišu; upravne pristojbe u skladu s posebnim zakonom, boravišne pristojbe, u skladu s posebnim zakonom; komunalne naknade, doprinosi i druge naknade utvrđene posebnim zakonom; naknade za uporabu javnih, općinskih ili gradskih površina te drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom. Prema odredbi čl. 19. st. 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu komunalna je naknada prihod proračuna jedinice lokalne samouprave, a sredstva komunalne naknade namijenjena su financiranju obavljanja djelatnosti odvodnje atmosferskih voda, održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, održavanja javnih površina, održavanja nerazvrstanih cesta, održavanja groblja i krematorija i javne rasvjete.

34. Iz navedenih odredbi ne proizlazi da bi jedinica lokalne samouprave bila ovlaštena općim aktom urediti pitanje naplate naknade za postavljanje reklama i reklamnih panoa na nekretninama u privatnom vlasništvu, odnosno na nejavnim površinama. Štoviše, u pravilu korisnik plaća naknadu u vidu zakupnine vlasniku nekretnine na koju je postavljena reklama, a vlasnik nekretnine plaća jedinici lokalne samouprave komunalni doprinos. U odnosu na ovlaštenje tuženika za plaćanje ovakve naknade i Vrhovni sud Republike Hrvatske je rješenjem pod brojem Revd-2054/2020 od 15. rujna 2020. dopustio podnošenje revizije.

35. Obzirom na navedeno, stav je ovog suda da je Odluka o komunalnom redu u dijelu odredbe čl. 39 kojom je propisana obveza plaćanja naknade za postavljanje reklama i reklamnih panoa na zemljište i objekte (koji nisu javni) u suprotnosti sa zakonom. Navedeno utvrđenje nije suprotno niti utvrđenjima i ocjeni Visokog upravnog suda Republike Hrvatske koji je odlučivao o zakonitosti općih akata drugih jedinica lokalne samouprave, a koji su po svom sadržaju bitno slični ovdje spornom općem aktu (odluke broj Usoz-8/2016 od 13. lipnja 2016., Usoz 118/2020 od 25. travnja 2022.). Dakle, ovaj je sud kao prethodno pitanje utvrdio da je nezakonita Odluka o komunalnom redu u dijelu odredbe čl. 39., koja odredba, iako je prestala važiti, i dalje proizvodi pravne učinke među strankama jer je i dalje na snazi (budući da nije raskinut ili otkazan) ugovor koji su sklopile temeljem te Odluke radi postavljanja reklamnog panoa na zemljištu u Zagrebu koje je u vlasništvu drugih.

36. S obzirom da je odredbom čl. 322. Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine" br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 145/23., 155/23. dalje u tekstu: ZOO-a) određeno da je ugovor koji je protivan Ustavu Republike Hrvatske, prisilnim propisima ili moralu društva ništetan, osim ako cilj povrijeđenog pravila ne upućuje na neku drugu pravnu posljedicu ili ako zakon u određenom slučaju ne propisuje što drugo, a imajući u vidu naprijed navedene zaključke, ocijenjeno je da je Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklama od 3. 07. 20217. ništetan i da kao takav ne proizvodi pravne učinke. Stoga je odlučeno kao pod točkom I. izreke presude. U slučaju ništetnosti ugovora svaka ugovorna strana dužna je vratiti drugoj sve ono što je primila na temelju takva ugovora, a ako to nije moguće, ili ako se narav onoga što je ispunjeno protivi vraćanju, ima se dati odgovarajuća naknada u novcu, prema cijenama u vrijeme donošenja sudske odluke, ako zakon što drugo ne određuje (čl. 323. st. 1. ZOO). Kako je predmetni ugovor utvrđen ništetnim, tužitelj je ovlašten, po pravilima o stjecanju bez osnove (čl. 1111. ZOO), tražiti vraćanje svega što je na osnovu tog ugovora dao, slijedom čega je odlučeno kao u t. I. izreke presude.

37. Sud je visinu tužbenog zahtjeva utvrdio uvidom u knjigovodstvenu karticu tuženika koja predstavlja vjerodostojnu ispravu u smislu članka 31. Ovršnog zakona ("Narodne novine" br. 112/12., 25/13., 93/14., 55/16., 73/17., 131/20., 114/22., 6/24.). Naime sud je uvidom u knjigovodstvenu karticu tuženika utvrdio da je tužitelj u utuženom razdoblju uplaćivao na račun tuženika naknadu u iznosu od sada 49,12 EUR-a mjesečno EUR-a mjesečno odnosno sveukupno 3.489,52 EUR-a. Stoga je valjalo tuženika obvezati na isplatu tog novčanog iznosa i to sa zakonskim zateznim kamatama koje teku od trenutka stjecanja jer je tuženik, prema ocjeni suda, nepošteni stjecatelj (čl. 1115. ZOO). Naime, tuženik je znao, odnosno morao znati, da kao jedinica lokalne samouprave nema, u relevantnim zakonima, uporište za propisivanje općim aktom obveze plaćanja naknade korisnicima s kojima sklapa ugovore za postavljanje reklama na nejavnim površinama. Visina stope zatezne kamate određena je u skladu s odredbom čl. 29. st. 2. ZOO koja se primjenjuje na ostale odnose jer se ovdje ne radi o odnosu iz trgovačkog ugovora, već o plaćanju s osnove stečenog bez osnove. 37. Obzirom na navedeno, odlučeno je kao pod točkom I. izreke ove presude.

38. Odluka o zahtjevu tužitelja iz t. II. izreke presude za naknadom troškova parničnog postupka temelji se na odredbama čl. 154. st. 1., čl. 155. st. 1. i 2. ZPP, Zakonu o sudskim pristojbama ("Narodne novine" broj 74/95, 57/96, 137/02, 26/03, 125/11, 112/12, 157/13 i 118/18, dalje u tekstu: ZSP) u skladu s Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika ("Narodne novine" br. 138/23., 107/25.) prema zahtjevu za naknadu troškova tužitelja. Budući da je tužitelj u cijelosti uspio u sporu temeljem članak 154. i 155. ZPP a te pripada zahtijevani trošak sastava tužbe u iznosu od 200,00 EUR-a (Tbr. 7/1 u vezi s Tbr 54. Tarife), trošak pristupa na ročišta 28. kolovoza 2026. u iznosu od 200,00 EUR-a (Tbr 9/1. u vezi s Tbr. 54. Tarife) te trošak sastava podneska od 02. srpnja 2026 u iznosu od 200,00 EUR- (Tbr. 8/1 u vezi s Tbr. 54. Tarife), odnosno ukupno 600,00 EUR-a što uvećano za pripadajući PDV-a od 25% (Tbr. 46. Tarife) od 150,00 EUR, sveukupno iznosi 750,00 EUR-a.

Navedenom trošku valja pridodati trošak sudske pristojbe na tužbu 40,68 EUR-a i presudu 154,90 EUR, odnosno tužitelj je priznat ukupan iznos od 945,58 EUR na ime troška postupka. Odluka o zateznim kamata na ime troškova parničnog postupka je donesena na temelju članka 29. ZOO-a.

U Zagrebu dana 10. rujna 2026.

Sudac
Nada Nekić Plevko

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ove presude nezadovoljna stranka može podnijeti žalbu Visokom trgovačkom sudu Republike Hrvatske u roku od osam dana od dana kada se smatra da joj je dostava presude obavljena (za stranku koja je bila uredno obaviještena o ročištu na kojem se presuda objavljuje), odnosno u roku od 15 dana po primitku presude (za stranku koja nije bila uredno obaviještena o ročištu na kojem se presuda objavljuje), a podnosi se putem ovog suda u dva primjerka za sud i po jedan za svaku protivnu stranku.

Dna:

1. tužitelju po punomoćniku uz nalog za plaćanje sudske pristojbe
2. tuženiku po punomoćniku

Broj zapisa: **9-3088c-efcf6**

Kontrolni broj: **0093f-45021-ce8a3**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=NADA NEKIĆ-PLEVKO, L=ZAGREB, O=TRGOVAČKI SUD U ZAGREBU, C=HR

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://e-komunikacija.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Trgovački sud u Zagrebu** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.