



REPUBLIKA HRVATSKA

Trgovački sud u Zagrebu

Zagreb, Trg Johna Fitzgeralda Kennedyja 11

59. P-309/2026-12

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 Jeleni Antić Šego, u pravnoj stvari tužitelja CROATIA PLAKAT d.o.o., Zagreb, Katančićeva 3, OIB: 72519338751, koga zastupa punomoćnica Ana Sabljar, odvjetnica iz Zagreba, Šenkovec, Ivana Vrapca 10, protiv tuženika Grada Zagreba, Trg Stjepana Radića 1, OIB: 61817894937, radi utvrđenja ništetnosti i isplate, nakon održane glavne i javne rasprave zaključene 8. rujna 2026. u prisutnosti punomoćnika tužitelja i punomoćnice po zaposlenju tuženika, s danom objave 25. rujna 2026.,

p r e s u d i o j e

I. Utvrđuje se ništetnim Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklame, šifra: 728438, klasa: 363-02/2019-016/88, urbroj: 251-13-33-1/014-19-2 od 28. svibnja 2019. godine, sklopljen između tužitelja, kao korisnika, i tuženika, kao grada, pa stoga taj ugovor ne proizvodi nikakve pravne učinke za ugovorne strane.

II. Nalaže se tuženiku isplatiti tužitelju, iznos od 3.741,92 eura sa zateznim kamatama koje teku i to:

- na iznos od 47,76 eura od 12. lipnja 2019. do isplate,
- na iznos od 47,76 eura od 11. srpnja 2019. do isplate,
- na iznos od 47,76 eura od 2. kolovoza 2019. do isplate,
- na iznos od 47,76 eura od 11. rujna 2019. do isplate,
- na iznos od 47,76 eura od 5. listopada 2019. do isplate,
- na iznos od 47,76 eura od 9. studenog 2019. do isplate,
- na iznos od 47,76 eura od 10. prosinca 2019. do isplate,
- na iznos od 47,76 eura od 10. siječnja 2020. do isplate,
- na iznos od 47,76 eura od 4. veljače 2020. do isplate,
- na iznos od 47,76 eura od 11. ožujka 2020. do isplate,
- na iznos od 144,11 eura od 4. lipnja 2020. do isplate,
- na iznos od 47,76 eura od 8. srpnja 2020. do isplate,
- na iznos od 47,76 eura od 4. kolovoza 2020. do isplate,
- na iznos od 47,76 eura od 12. rujna 2020. do isplate,
- na iznos od 47,76 eura od 9. listopada 2020. do isplate,
- na iznos od 47,76 eura od 6. studenog 2020. do isplate,

-na iznos od 47,76 eura od 11. prosinca 2020. do isplate,
-na iznos od 47,76 eura od 12. siječnja 2021. do isplate,
-na iznos od 47,76 eura od 10. veljače 2021. do isplate,
-na iznos od 143,28 eura od 10. ožujka 2021. do isplate,
-na iznos od 143,28 eura od 11. lipnja 2021. do isplate,
-na iznos od 143,28 eura od 7. rujna 2021. do isplate,
-na iznos od 47,12 eura od 3. prosinca 2021. do isplate,
-na iznos od 143,28 eura od 11. siječnja 2022. do isplate,
-na iznos od 143,28 eura od 7. travnja 2022. do isplate,
-na iznos od 143,28 eura od 8. srpnja 2022. do isplate,
-na iznos od 143,28 eura od 11. listopada 2022. do isplate,
-na iznos od 143,28 eura od 5. siječnja 2023. do isplate,
-na iznos od 143,28 eura od 12. travnja 2023. do isplate,
-na iznos od 143,28 eura od 5. srpnja 2023. do isplate,
-na iznos od 143,28 eura od 4. listopada 2023. do isplate,
-na iznos od 143,28 eura od 10. siječnja 2024. do isplate,
-na iznos od 143,28 eura od 10. travnja 2024. do isplate,
-na iznos od 288,56 eura od 10. srpnja 2024. do isplate,
-na iznos od 107,96 eura od 8. kolovoza 2024. do isplate,
-na iznos od 215,92 eura od 5. rujna 2024. do isplate,
-na iznos od 215,92 eura od 8. studenog 2024. do isplate, za razdoblje do 31. prosinca 2022. po stopi koja se 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 tri postotna poena, od 1. siječnja 2023. do 31. prosinca 2023. po 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 tri postotna poena, a od 1. siječnja 2024. 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 1. siječnja, a za drugo polugodište referentna stopa koja je na snazi na dan 1. srpnja te godine, u roku od 15 dana.

III. Nalaže se tuženiku naknaditi tužitelju troškove parničnog postupka u iznosu od 1.192,35 eura sa zateznim kamatama koje teku od 25. rujna 2026. 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 1. siječnja, a za drugo polugodište referentna stopa koja je na snazi 1. srpnja te godine, u roku od 15 dana.

IV. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova parničnog postupka u iznosu od 250,00 eura sa zakonskim zateznim kamatama koje teku od 25. rujna 2026. do isplate, kao neosnovan.

Obrazloženje

1. Tužitelj u tužbi navodi kako je kao korisnik sa tuženikom sklopio 28. svibnja 2019. Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklame, šifra: 728438, klasa: 363 02/2019-016/88 urbroj: 251-13-33-1/014-19-2. Tim se ugovorom obvezao plaćati

tuženiku naknadu za postavljanje dva (2) jednostrana, neosvijetljena samostojeća velika reklamna panoa, svaki veličine 5,04x2,38, na zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske a na upravljanju HŽ INFRASTRUKTURA d.o.o., izgrađenom na k.č.br. 4357/1 k.o. Peščenica u Zagrebu, križanje Ulice kneza Branimira i ulice Donje Svetice, u iznosu od 359,85 kn mjesečno (47,76 EUR po tečaju konverzije nakon uvođenja eura kao službene valute Republike Hrvatske od 1. siječnja 2023. godine), a temeljem članka 31. tada važeće Odluke o komunalnom redu („Službeni glasnik Grada Zagreba“ broj 3/14, 16/14, 22/14, 25/15 i 6/17), odnosno visina koje naknade je u trenutku sklapanja tog ugovora bila određena sukladno Pravilniku o kriterijima za određivanje naknade za postavljanje ploča s natpisom, plakata, zastavica na jarbolima, reklama i reklamnih panoa („Službeni glasnik Grada Zagreba“, broj 14/15 i 14/16). Odredbom članka 5. predmetnog ugovora bilo je propisano da se visina naknade koju je tužitelj obavezan plaćati tuženiku te koja je bila navedena u predmetnom ugovoru, može mijenjati u skladu s aktima nadležnog tijela Grada Zagreba. Nakon sklapanja naprijed navedenog ugovora tuženik je, sukladno članku 6. istog, izdao Rješenje Klasa: UP/I-363-02/20-01/3185 Urbroj: 251-13-31-01/011-20-6-SB dana 18.12.2020. godine kojom je odobreno postavljanje prethodno opisanih reklamnih panoa. Članak 31. Odluke o komunalnom redu a koja je bila na snazi u vrijeme sklapanja predmetnog Ugovora o plaćanju naknade za postavljanje reklame, od dana 28. svibnja 2019. („Službeni glasnik Grada Zagreba broj 3/14, 16/14, 22/14, 25/15 i 6/17) predstavlja „ostali propis“ u smislu određenja Ustava Republike (čl. 5. Ustava). Nadalje tužitelja ističe kako je tuženikovo pravo podzakonskim propisom kao što je Odluka o komunalnom redu normirati izgled naselja, pa tako i materiju postavljanja reklamnih panoa, odnosno tuženik je ovlašten propisati obvezu plaćanja naknade za reklamne panoe postavljene na nekretninama u tuženikovom vlasništvu, odnosno za sve one javne površine kojima tuženik kao jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave upravlja i o njima se stara za opću korist i u javnom interesu, kao servis svojih građana. Međutim ističe kako naplaćivanje nekakvih mjesečnih naknada, ili ubiranje bilo kakve koristi od gospodarske djelatnosti koja se odvija na nekretninama koje nisu tuženikovo vlasništvo ili su na drugi način u njegovoj ingerenciji, nema uporište u zakonu. Takvo pravo tuženiku ne daje niti jedan zakonski propis koji normira tuženikovo postojanje, ustroj i funkcioniranje.

Stoga navodi kako je članak 31. Odluke o komunalnom redu nesuglasan i Zakonu o komunalnom gospodarstvu, Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, i Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te Zakonu o Gradu Zagrebu, a koji su bili na snazi u vrijeme njezina donošenja, pa je samim time taj članak Odluke o komunalnom redu iz 2014. nezakonit i neustavan.

Nadalje ističe kako taj članak ne razlikuje, dakle, 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. U oba slučaja, budući da su nerazlikovani, plaća se naknada tuženiku koja se regulira ugovorom (u konkretnom slučaju ugovorom opisanim u točki I ove tužbe), a taj je ugovor preduvjet za izdavanje rješenja tuženika o odobrenju postavljanja reklame.. Međutim, naplaćivanje naknade za postavljanje reklama na privatno zemljište nikako ne može ući u djelokrug komunalnog reda. Tako nešto ne proizlazi niti iz jedne odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine,, broj: 36/95 i dr.), kao niti iz Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine,, broj 33/01 i dr.), te Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine,, broj 117/93 i dr.).

S obzirom da je tužitelj tuženiku temeljem ništetnog ugovora do dana stupanja na snagu aktualne Odluke o komunalnom redu iz 2023. sveukupno isplatio iznos od 2.340,43 eura u 29 navrata tuženik je po ništetnom ugovoru navedeni iznos stekao bez pravne osnove. Stoga je tuženik - temeljem odredbe čl. 1111. Zakona o obveznim odnosima - u obvezi tužitelju vratiti sve te 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. siječnja 2020., zastarni rok potraživanja za iznose plaćene po ništetnom ugovoru teče od dana pravomoćnosti sudske odluke kojom je utvrđena ništetnost.

Tužiteljica je podneskom od 27. ožujka 2026. povećala tužbeni zahtjev za isplatu daljnjeg iznosa od 1.401,49 eura, tako da sada u odnosu na kondemnatori ni zahtjev potražuje isplatu iznosa od 3.741,92 eura, a tuženik je podnesak zaprimio prije davanja odgovora na tužbu te se po istom i upustio u raspravljanje i nije se protivio preinaci.

2. Tuženik u odgovoru na tužbu od 8. svibnja 2026. navodi kako je predmetni Ugovor sklopljen u skladu s propisanim postupkom za postavljanje reklame temeljem tada važeće Odluke o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada Zagreba 3/14, 16/14, 22/14, 25/15 i 6/17 – u daljnjem tekstu: Odluka) i temeljem odredaba tada važećeg Pravilnika o kriterijima za određivanje naknade za postavljanje ploča s natpisom, plakata, zastavica s jarbolima, reklama i reklamnih panoa (Sl. glasnik Grada Zagreba 14/15 i 14/16 - u daljnjem tekstu: Pravilnik). Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklame tužitelj je sa tuženikom sklopio svojevrijedno 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 tužitelj 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 3/14, 16/14, 22/14, 25/15 i 6/17) 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. 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.

Dakle, tuženikovo ovlaštenje za naplatu utužene naknade proizlazilo je 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. Tuženik je mišljenja kako Naslovni 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

Pored navedenog, tuženik ističe kako je odredba čl. 31. Odluke o komunalnom redu (Sl. glasnik Grada Zagreba 3/14, 16/14, 22/14, 25/15 i 6/17), 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.

Posebno tuženik osporava tijek kamata na utuženi novčani iznos, obzirom da isti nije u skladu s odredbom čl. 1115. ZOO-a, niti je tuženik nepošteni stjecatelj utuženih iznosa. Tuženik ne osporava visinu utuženih iznosa niti datume uplata (tijek kamata), a koji se iznosi odnose na izvršene isplate po predmetnom ugovoru.

3. Tijekom postupka sud je izvršio uvid Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklama os 28. svibnja 2019. (list 8-9 spisa), Odluku o komunalnom redu (list 10-36 spisa), Ugovor broj Z-138/23 o zakupu promidžbenog prostora s ovjerom kod javnog bilježnika (list 37-48 spisa), Rješenje (list 49-51 spisa), dopis od 28. kolovoza 2024. (list 52-53 spisa), Odluku o komunalnom redu (list 86-218 spisa, ponovno list 229-269 spisa), izvadak o stanju i prometu (list 271-328 spisa), izvadak o stanju i prometu računa tužitelja (list 374-389 spisa), Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (list 443-446 spisa), Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklame (list 460-461 spisa, ponovno list 471-473 spisa, ponovno list 480-482 spisa, ponovno list 487-484 spisa), izvadak iz zemljišnih knjiga (list 470 spisa).

4. Nakon ocjene svakog dokaza zasebno i u njihovoj ukupnosti te na temelju rezultata cjelokupno provedenog postupka sukladno odredbi čl. 8. Zakona o parničnom postupku ("Narodne novine", broj: 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22, 155/23 i 146/25 dalje: ZPP) ovaj sud je ocijenio tužbeni zahtjev osnovanim.

5. Predmet spora je zahtjev tužitelja za utvrđenjem ništetnosti Ugovora o plaćanju naknade za postavljanje reklame, šifra: 728438, klasa: 363-02/2019-016/88, urbroj: 251-13-33-1/014-19-2 od 28. svibnja 2019. sklopljenog između tužitelja i tuženika te za isplatu iznosa od 3.741,92 eura stečenog bez osnove koji iznos je tužitelj platio tuženiku na temelju tog Ugovora.

6. Među strankama nije sporno da je sklopljen Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklame, šifra: 728438, klasa: 363-02/2019-016/88, urbroj: 251-13-33-1/014-19-2 od 28. svibnja 2019. (dalje: Ugovor), da su reklamni panoi postavljeni na zemljištu koje nije u vlasništvu tuženika te nije sporna visina tužbenog zahtjeva kao niti datumi uplata (tijek kamata) kako su isti naznačeni tužbenim zahtjevom.

7. Među strankama je sporna osnova tužbenog zahtjeva odnosno je li Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklame ništetan pa da bi time tužitelj bio ovlašten

zahtijevati povrat stečenog bez osnove a isplaćenog na temelju tako ništetnog ugovora.

8. Prema odredbi čl. 322. st. 1. Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine", broj 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18, 126/21, 114/22, 156/22 i 155/23 dalje: ZOO) ugovor koji je protivan Ustavu Republike Hrvatske, prisilnim propisima ili moralu društva ništetan je, osim ako cilj povrijeđenog pravila ne upućuje na neku drugu pravnu posljedicu ili ako zakon u određenom slučaju ne propisuje što drugo.

9. Nadalje, prema odredbi čl. 323. st. 1. ZOO-a 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.

10. Uvidom u Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklame od 28. svibnja 2019. , sklopljen između tužitelja kao korisnika i tuženika , odredbom čl. 1. ugovorne strane suglasno su utvrdile da će korisnik postaviti dva (2) jednostrana , neosvijetljena samostojeća reklamna panoa, svaki veličine 5,04 m x 2,38 m na zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske a na upravljanju HŽ INFRASTRUKTURA d.o.o. izgrađenom na kč. br. 4357/1 k.o. Peščenica u Zagrebu, križanje Ulice kneza Branimira i Ulice Donje Svetice, te da je za postavljanje korisnik dužan temeljem čl. 31. Odluke o komunalnom redu, plaćati Gradu naknadu. Nadalje odredbom čl. 2. ugovorena je naknada u ukupnom iznosu od 359,85 kn mjesečno sukladno Pravilniku o kriterijima za određivanje naknade za postavljanje ploča s natpisom, plakata, zastavica na jarbolima reklama i reklamnih panoa („Službeni glasnik Grada Zagreba“, broj: 14/15 i 14/16).

Prema odredbi čl. 6. Ugovora korisnik je dužan za postavljanje reklama ishoditi uporabnu dozvolu, u skladu s Glavnim projektom broj 18.546, izrađenom po društvu HIS PROJEKT d.o.o..

Prema odredbi čl. 9. st. 1. Ugovora korisnik može otkazati ugovor ne navodeći razloge otkaza, a prema st. 3. korisnik je dužan naknadu plaćati sve dok ne ukloni reklamu iz Ugovora, odnosno dok se reklama ne ukloni na njegov trošak.

11. Između HŽ infrastrukture d.o.o., s jedne strane i Croatia plakat d.o.o., s druge strane sklopljen je ugovor br. Z-138/23 o zakupu promidžbenog predmet zakupa promidžbenog prostora za postavljanje ukupno 11 reklamnih panoa, pa tako i panoa iz ovog spisa.

12. Nadalje uvidom u Rješenje klasa: UP/I-363-02/20-01/3185, Urbroj: 251-13-31-01/011-20-6-SB od 18. prosinca 2020. utvrđeno je da je isti izdan tužitelju za postavljanje dva jednostrana , neosvijetljena samostojeća reklamna panoa, svaki veličine 5,04 m x 2,38 m u Zagrebu na kč. br. 4357/1, k.o. Peščenica, križanje Ulice kneza Branimira i Ulice Donje Svetice. U istom se također utvrđuje da je sklopljen Ugovor o plaćanju naknade za postavu predmetnih reklamnih panoa 28. svibnja 2019.

13. Iz navedenog rješenja od 18. prosinca 2020. (obrazloženja) kao i iz dostavljenog zemljišnoknjižnog izvotka razvidno je da je nekretnina na kojoj su se postavljali reklamni panoi u vlasništvu trećih osoba, odnosno Republike Hrvatske , a što između stranaka nije niti sporno.

14. Prema podacima bankovnih izvadaka o staju i prometu po računu tužitelja u razvidno je da je tužitelj na ime naknade za postavljene reklamne panoe po predmetnom ugovoru tuženiku platio ukupan iznos od 3.741,92 eura. Navedena plaćanja među strankama nisu sporna te nije sporna niti visina tužbenog zahtjeva.

15. Obzirom na sporne činjenice prvenstveno valja istaknuti kako 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.), a što 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 obavežno se objavljuje u službenom glasilu jedinice, a 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.

16. Nadalje prema odredbi čl. 3. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10, 143/12, 152/14 dalje: ZUS) 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. ZUS-a odlučuje Visoki upravni sud, s time da, prema odredbi čl. 83. ZUS-a postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud 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 može pokrenuti po službenoj dužnosti, na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja ili na zahtjev suda. Prema odredbi čl. 86. st. 3. i 4. ZUS-a 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 suda u Narodnim novinama. Kad prestanu postojati pretpostavke za vođenje postupka, sud će isti rješenjem obustaviti (čl. 88. st. 2. ZUS-a).

17. Dakle kad je osporavani opći akt stavljen izvan snage, odnosno kad je prestao važiti nisu ispunjene pretpostavke za vođenje navedenog postupka (ocjene zakonitosti općeg akta). 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 a što je ujedno i razvidno i iz odluke Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj Usoz-150/2012 od 30. lipnja 2014. kojom je obustavljen postupak za ocjenu zakonitost 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.

18. Prema tome, kako se u konkretnom slučaju radi o o općem aktu koji je bio na snazi u vrijeme sklapanja spornog ugovora te njegov sadržaj ima učinak na valjanost pravnog posla odnosno jer je proizveo pravne učinke među parničnim strankama koji je temeljem njega sklopljen, iako isti kao takav više nije **na snazi ovaj** sud nije dužan primijeniti takve odredbe ako smatra da nisu zakonite. 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-1736/2014 od 18. rujna 2024. 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.).

19. Prema tome sud je preispitao zakonitost Odluke o komunalnom redu na osnovu koje je sklopljen ugovor između stranaka, a koja je u međuvremenu prestala važiti stupanjem na snagu Odluke o komunalnom redu iz 2019.

20. Prema odredbi čl. 1. Odluke o komunalnom redu radi uređenja naselja, održavanja čistoće, čuvanja i korištenja javnih površina, sakupljanja, odvoza i postupanja sa skupljenim komunalnim otpadom, uklanjanja snijega i leda, te uklanjanja protupravno postavljenih predmeta na području Grada Zagreba tom odlukom propisuju se komunalni red i mjere za njegovo provođenje.

21. Odluka o komunalnom redu donesena je na temelju odredbe čl. 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, broj: 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 i 153/13 dalje: ZKG) prema kojoj 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.

22. Nadalje, prema odredbi čl. 25. Odluke o komunalnom redu reklame su reklamne zastave, reklamna platna (na građevinskim skelama, ogradama i građevinama u rekonstrukciji, sanaciji ili gradnji), 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. Način i uvjete za postavljanje reklama pravilnikom propisuje gradonačelnik na prijedlog gradskog upravnog tijela nadležnog za komunalne poslove uz mišljenje gradskog upravnog tijela nadležnog za uređenje javnih gradskih prostora i gradskog upravnog tijela nadležnog za zaštitu spomenika kulture i prirode (čl. 30 Odluke).

23. Konačno, prema odredbi čl. 31. Odluke o komunalnom redu, čiju zakonitost tužitelj spori, 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. Prema st. 2. vlasnik, odnosno korisnik predmeta iz stavka 1. ovoga članka i gradonačelnik, odnosno osoba koju on ovlasti, sklapaju ugovor o plaćanju naknade a Ugovor iz stavka 2. ovoga članka sklapa se prije izdavanja rješenja o njihovu postavljanju (st. 3).

24. Dakle iz navedenih 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 ZKG-a 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.

25. 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.

26. Takvo ovlaštenje ovaj sud ne pronalazi u odredbama ZKG-a, jednako kao što navedeno ne proizlazi niti iz propisa kojima je reguliran djelokrug i financiranje jedinica lokalne samouprave.

27. Prema tada važećoj odredbi čl. 29. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“ br. 117/93, 92/94, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07) 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.

28. Prema odredbi čl. 19. st. 1. ZKG-a 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.

29. 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. Tim više što, u pravilu, korisnik plaća naknadu u vidu zakupnine vlasniku nekretnine na koju je postavljena reklama a vlasnik nekretnine plaća jedinici lokalne samouprave komunalni doprinos.

30. S obzirom na izneseno, stav je ovog suda da je Odluka o komunalnom redu u dijelu odredbe čl. 31. kojom je propisana obveza plaćanja naknade za postavljanje reklama i reklamnih panoa na zemljište i objekte koji nisu javni u suprotnosti sa zakonom..

31. 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.).

32. Dakle, ovaj je sud kao prethodno pitanje utvrdio da je nezakonita Odluka o komunalnom redu u dijelu odredbe čl. 31., koja odredba, iako je prestala važiti, proizvela je pravne učinke među strankama a razlozi ništetnosti su postojali u trenutku sklapanja ugovora (tako i Vrhovni sud Republike Hrvatske u odluci broj Rev-1051/2022).

33. Slijedom navedenog te imajući u vidu i odredbu čl. 322. ZOO-a Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklame, šifra: 728438, klasa: 363-02/2019-016/88, urbroj: 251-13-33-1/014-19-2 28. svibnja 2019. je ništetan pa je stoga odlučeno kao pod točkom I. izreke presude.

34. 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).

35. 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. Budući da nije sporna visina naknade koju je na ime ništetnog ugovora tužitelj isplatio tuženiku, valjalo je 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. Dakle zakonski propisi nisu nigdje propisivali i davali ovlaštenje tuženiku da donosi odluke i pravilnike kojima će propisati obvezu, odnosno pravni osnov za plaćanje naknade za reklame postavljene na tuđem zemljištu, kao i njihov visinu. Usprkos nepostojanju takvog zakonskog ovlaštenja, tužitelj je sam odlukom o komunalnom redu propisao pravnu osnovu za platež naknade i sklapanje ugovora, ovdje konkretno s tužiteljem i za donošenje pravilnika kojim je uredio visinu naknade. Pritom je tužitelj jedinica lokalne samouprave koja ujedno ima položaj jedinice područne (regionalne) samouprave te ima položaj i županije (čl. 1. i čl. 2. Zakona o Gradu Zagrebu – „Narodne novine“ br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20) dok je tužitelj u obavljanju svojih djelatnosti, ovdje konkretno donošenja odluke o komunalnom redu i pravilnika, trebao voditi računa o tome da su odluke i pravilnici koje donosi, kao podzakonski akti, sukladni odredbama zakona, kao višeg pravnog akta (čl. 6. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14)).

36. Visina stope zatezne kamate određena je u skladu s odredbom čl. 29. st. 2. ZOO-a koja se primjenjuje na ostale odnose jer se ovdje ne radi o odnosu iz trgovačkog ugovora, već je riječ o stjecanju bez osnove. Slijedom navedenog odlučeno je kao pod točkom II. izreke.

37. Valja napomenuti kako je Vrhovni sud Republike Hrvatske na sjednici građanskog odjela tog suda od 30. siječnja 2020. zauzeo pravno shvaćanje da zastarni rok u slučaju restitucijskog zahtjeva prema kojem su ugovorne strane dužne vratiti jedna drugoj sve ono što su primile na temelju ništetnog ugovora, odnosno u slučaju zahtjeva iz čl. 323. st. 1. ZOO kao posljedice utvrđenja ništetnosti ugovora, počinje teći od dana pravomoćnosti sudske odluke kojom je utvrđena ili na drugi način ustavovljena ništetnog ugovora. Stoga, a budući da tražbina po osnovi povrata onoga što je tuženik primio na temelju ništetne odredbe zastarijeva u općem zastarnom roku od pet godina (čl. 225. ZOO), koji rok još nije počeo teći jer je tek ovom presudom utvrđena ništetnost ugovora.

38. Odluka o troškovima parničnog postupka temelji se na odredbama čl. 154. st. 1. i čl. 155. ZPP-a te Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika, ("Narodne novine" broj 142/12, 103/14, 118/14, 107/15, 37/22, 126/22 i 138/23 - dalje: Tarifa).

Slijedom navedenog tužitelju je priznat trošak sastava tužbe u iznosu od 200,00 eura (Tbr. 7/1 Tarife), za sastav podnesaka od 27. ožujka 2026. i 2. lipnja 2026. iznos od po 200,00 eura (Tbr. 8/1 Tarife), za trošak zastupanja na ročištu 8. rujna 2026. iznos od 200,00 eura (Tbr. 9/1 Tarife), što uvećano za trošak PDV-a (Tbr. 46 Tarife) ukupno iznosi 1.000,00 eura.

Tužitelju je priznat trošak sudske pristojbe na tužbu u iznosu od 34,93 eura, presudu 157,42 eura sukladno Zakonu o sudskim pristojbama ("Narodne novine", broj: 118/18), Uredbi o Tarifi sudskih pristojbi ("Narodne novine", broj: 53/19) te je tužitelju priznat ukupni parnični trošak u iznosu od 1.192,35 eura, sa zakonskim zateznima kamatama u smislu odredbe čl. 151. st. 3. ZPP-a, kako je i odlučeno pod točkom III. izreke ove presude.

Tužitelju nije priznat trošak sastava podneska od 29. lipnja 2026. jer isti nije bio potreban za vođenje ove parnice, te je odlučeno kao pod točkom IV. izreke.

Zagreb, 25. rujna 2026.

Sudac:
Jelena Antić Šego

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ove presude nezadovoljna stranka može podnijeti žalbu Visokom trgovačkom sudu Republike Hrvatske u roku 15 dana od dana ročišta na kojem se presuda objavljuje ako je stranka bila uredno obaviještena o ročištu za objavu presude, odnosno u roku 15 dana po primitku presude ako stranka nije bila uredno obaviještena

o ročištu na kojem se presuda objavljuje. Žalba se podnosi putem ovog suda u dva primjerka za sud i po jedan za svaku protivnu stranku.

Broj zapisa: **9-3088d-af211**

Kontrolni broj: **06657-aac5f-cc3e2**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=JELENA ANTONIĆ ŠEGO, 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.