



REPUBLIKA HRVATSKA
TRGOVAČKI SUD U ZAGREBU
Zagreb, Trg J. F. Kennedyja 11

Poslovni broj: P-911/2026-9

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 sutkinji Ivani Manestar, u pravnoj stvari tužitelja CROATIA PLAKAT d.o.o., Zagreb, Katančićeva 3, OIB: 72519338751, kojeg zastupa Ana Sabljar, odvjetnica u Šenkovcu, Ivana Vrapca 10, protiv tuženika Grada Zagreba, Zagreb, Trg Stjepana Radića 1, OIB: 61817894937, radi utvrđenja ništetnosti ugovora i isplate, nakon javne glavne rasprave zaključene 11. rujna 2026. u prisutnosti punomoćnice tužitelja i punomoćnice po zaposlenju tuženika, Vanje Perišin, dana 25. rujna 2026.

p r e s u d i o j e

I. Utvrđuje se ništetnim Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklama, šifra 016454, klasa 363-02/2008-016/52, ur. broj 251-13-32-7-08-2 sklopljen 26. ožujka 2008. između tužitelja kao korisnika i tuženika.

II. Nalaže se tuženiku isplatiti tužitelju iznos od 9.731,33 EUR s zateznim kamatama na iznos od:

- 94,94 EUR od 22. srpnja 2008. do isplate,
- 234,12 EUR od 25. listopada 2008. do isplate,
- 140,47 EUR od 5. veljače 2009. do isplate,
- 6,03 EUR od 5. veljače 2009. do isplate,
- 93,65 EUR od 14. svibnja 2009. do isplate,
- 140,47 EUR od 28. kolovoza 2009. do isplate,
- 55,23 EUR od 17. prosinca 2009. do isplate,
- 241,58 EUR od 28. siječnja 2010. do isplate,
- 187,30 EUR od 5. listopada 2010. do isplate,
- 194,81 EUR od 20. listopada 2010. do isplate,
- 181,98 EUR od 20. listopada 2010. do isplate,
- 134,69 EUR od 20. listopada 2010. do isplate,
- 46,82 EUR od 11. veljače 2011. do isplate,
- 46,82 EUR od 15. ožujka 2011. do isplate,
- 42,63 EUR od 19. travnja 2011. do isplate,
- 46,82 EUR od 19. svibnja 2011. do isplate,
- 46,82 EUR od 14. lipnja 201. do isplate

- 46,82 EUR od 8. srpnja 2011. do isplate,
- 46,82 EUR od 20. kolovoza 2011. do isplate,
- 46,82 EUR od 9. rujna 2011. do isplate,
- 46,82 EUR od 8. listopada 2011. do isplate,
- 46,82 EUR od 23. studenog 2011. do isplate,
- 46,82 EUR od 3. prosinca 2011. do isplate,
- 46,82 EUR od 16. prosinca 2011. do isplate,
- 46,82 EUR od 23. veljače 2012. do isplate,
- 46,82 EUR od 23. ožujka 2012. do isplate,
- 46,82 EUR od 14. travnja 2012. do isplate,
- 46,82 EUR od 12. svibnja 2012. do isplate,
- 46,82 EUR od 13. srpnja 2012. do isplate,
- 46,82 EUR od 21. srpnja 2012. do isplate,
- 46,82 EUR od 31. kolovoza 2012. do isplate,
- 46,82 EUR od 17. listopada 2012. do isplate,
- 89,11 EUR od 10. studenog 2012. do isplate,
- 46,82 EUR od 1. siječnja 2013. do isplate,
- 46,82 EUR od 25. siječnja 2013. do isplate,
- 46,82 EUR od 16. veljače 2013. do isplate,
- 46,82 EUR od 6. travnja 2013. do isplate,
- 46,82 EUR od 19. travnja 2013. do isplate,
- 46,82 EUR od 10. svibnja 2013. do isplate,
- 46,82 EUR od 9. srpnja 2013. do isplate,
- 46,82 EUR od 29. kolovoza 2013. do isplate,
- 46,82 EUR od 29. kolovoza 2013. do isplate,
- 46,82 EUR od 12. listopada 2013. do isplate,
- 46,82 EUR od 18. listopada 2013. do isplate,
- 137,08 EUR od 7. prosinca 2013. do isplate
- 47,02 EUR od 18. prosinca 2013. do isplate,
- 46,82 EUR od 14. ožujka 2014. do isplate,
- 46,82 EUR od 8. travnja 2014. do isplate
- 46,82 EUR od 17. svibnja 2014. do isplate,
- 46,82 EUR od 18. lipnja 2014. do isplate,
- 99,79 EUR od 25. lipnja 2014. do isplate,
- 46,82 EUR od 22. kolovoza 2014. do isplate,
- 46,82 EUR od 4. rujna 2014. do isplate,
- 46,82 EUR od 8. listopada 2014. do isplate,
- 46,82 EUR od 12. prosinca 2014. do isplate,
- 35,46 EUR od 12. prosinca 2014. do isplate,
- 11,36 EUR od 12. prosinca 2014. do isplate,
- 46,82 EUR od 23. siječnja 2015. do isplate,
- 46,82 EUR od 10. veljače 2015. do isplate,
- 46,82 EUR od 12. ožujka 2015. do isplate,
- 46,82 EUR od 28. svibnja 2015. do isplate,
- 46,82 EUR od 28. svibnja 2015. do isplate,
- 46,82 EUR od 21. srpnja 2015. do isplate,
- 46,82 EUR od 30. srpnja 2015. do isplate,
- 46,82 EUR od 4. rujna 2015. do isplate,
- 46,82 EUR od 17. rujna 2015. do isplate,
- 46,82 EUR od 10. listopada 2015. do isplate,

- 107,60 EUR od 5. prosinca 2015. do isplate,
- 13,95 EUR od 9. prosinca 2015. do isplate,
- 46,82 EUR od 22. siječnja 2016. do isplate,
- 46,82 EUR od 27. veljače 2016. do isplate,
- 46,82 EUR od 12. ožujka 2016. do isplate,
- 46,82 EUR od 8. travnja 2016. do isplate,
- 46,82 EUR od 20. svibnja 2016. do isplate,
- 35,05 EUR od 1. lipnja 2016. do isplate,
- 46,82 EUR od 16. srpnja 2016. do isplate,
- 0,17 EUR od 16. srpnja 2016. do isplate,
- 46,82 EUR od 26. srpnja 2016. do isplate,
- 0,17 EUR od 26. srpnja 2016. do isplate,
- 46,82 EUR od 24. kolovoza 2016. do isplate,
- 0,17 EUR od 24. kolovoza 2016. do isplate,
- 46,82 EUR od 28. rujna 2016. do isplate,
- 0,17 EUR od 28. rujna 2016. do isplate,
- 46,82 EUR od 27. listopada 2016. do isplate,
- 0,17 EUR od 27. listopada 2016. do isplate,
- 46,82 EUR od 18. studeni 2016. do isplate,
- 0,17 EUR od 18. studeni 2016. do isplate,
- 46,82 EUR od 17. siječnja 2017. do isplate,
- 46,82 EUR od 26. siječnja 2017. do isplate,
- 46,82 EUR od 4. ožujka 2017. do isplate,
- 46,82 EUR od 25. ožujka 2017. do isplate,
- 46,82 EUR od 13. travnja 2017. do isplate,
- 46,82 EUR od 6. svibnja 2017. do isplate,
- 46,82 EUR od 10. lipnja 2017. do isplate,
- 46,82 EUR od 22. srpnja 2017. do isplate,
- 46,82 EUR od 12. kolovoza 2017. do isplate,
- 46,82 EUR od 7. rujna 2017. do isplate,
- 46,82 EUR od 14. listopada 2017. do isplate,
- 46,82 EUR od 14. studeni 2017. do isplate,
- 0,22 EUR od 7. prosinca 2017. do isplate,
- 46,82 EUR od 7. prosinca 2017. do isplate,
- 46,82 EUR od 24. siječnja 2018. do isplate,
- 46,82 EUR od 17. veljače 2018. do isplate,
- 46,82 EUR od 15. ožujka 2018. do isplate,
- 46,82 EUR od 20. travnja 2018. do isplate,
- 46,82 EUR od 10. svibnja 2018. do isplate,
- 0,38 EUR od 5. lipnja 2018. do isplate,
- 46,82 EUR od 5. lipnja 2018. do isplate,
- 46,82 EUR od 6. srpnja 2018. do isplate,
- 46,82 EUR od 2. kolovoza 2018. do isplate,
- 46,82 EUR od 6. rujna 2018. do isplate,
- 46,82 EUR od 10. listopada 2018. do isplate,
- 46,82 EUR od 7. studenog 2018. do isplate,
- 46,82 EUR od 8. prosinca 2018. do isplate,
- 46,82 EUR od 8. siječnja 2019. do isplate,
- 46,82 EUR od 13. veljače 2019. do isplate,
- 46,82 EUR od 12. ožujka 2019. do isplate,

- 46,82 EUR od 11. travnja 2019. do isplate,
- 46,82 EUR od 9. svibnja 2019. do isplate,
- 46,82 EUR od 12. lipnja 2019. do isplate,
- 46,82 EUR od 11. srpnja 2019. do isplate,
- 46,82 EUR od 2. kolovoza 2019. do isplate,
- 46,82 EUR od 11. rujna 2019. do isplate,
- 46,82 EUR od 5. listopada 2019. do isplate,
- 46,82 EUR od 9. studenog 2019. do isplate,
- 46,82 EUR od 10. prosinca 2019. do isplate,
- 46,82 EUR od 10. siječnja 2020. do isplate,
- 46,82 EUR od 4. veljače 2020. do isplate,
- 46,82 EUR od 11. ožujka 2020. do isplate,
- 141,28 EUR od 4. lipnja 2020. do isplate,
- 46,82 EUR od 8. srpnja 2020. do isplate,
- 46,82 EUR od 4. kolovoza 2020. do isplate,
- 46,82 EUR od 12. rujna 2020. do isplate,
- 46,82 EUR od 9. listopada 2020. do isplate,
- 46,82 EUR od 6. studenog 2020. do isplate,
- 46,82 EUR od 11. prosinca 2020. do isplate,
- 46,82 EUR od 12. siječnja 2021. do isplate,
- 46,82 EUR od 10. veljače 2021. do isplate,
- 140,47 EUR od 10. ožujka 2021. do isplate,
- 140,47 EUR od 11. lipnja 2021. do isplate,
- 140,47 EUR od 7. rujna 2021. do isplate,
- 46,18 EUR od 3. prosinca 2021. do isplate,
- 140,47 EUR od 11. siječnja 2022. do isplate,
- 140,47 EUR od 7. travnja 2022. do isplate,
- 140,47 EUR od 8. srpnja 2022. do isplate,
- 140,47 EUR od 11. listopada 2022. do isplate,
- 140,46 EUR od 5. siječnja 2023. do isplate,
- 140,46 EUR od 12. travnja 2023. do isplate,
- 140,47 EUR od 5. srpnja 2023. do isplate,
- 140,46 EUR od 4. listopada 2023. do isplate,
- 140,46 EUR od 10. siječnja 2024. do isplate,
- 140,46 EUR od 10. travnja 2024. do isplate,
- 89,94 EUR od 10. srpnja 2024. do isplate,
- 57,60 EUR od 8. kolovoza 2024. do isplate,
- 115,20 EUR od 5. rujna 2024. do isplate,
- 115,20 EUR od 8. studenog 2024. do isplate,

i to za razdoblje do 31. srpnja 2015. po stopi koja se određuje, za svako polugodište, uvećanjem eskontne stope Hrvatske narodne banke koja je vrijedila zadnjeg dana polugodišta koje je prethodilo tekućem polugodištu, za 5 postotnih poena, za razdoblje od 1. kolovoza 2015. do 31. prosinca 2022. po stopi koja se određuje, za svako polugodište, uvećanjem prosječne kamatne stope Hrvatske narodne banke na stanja kredita odobrenih na razdoblje dulje od godine dana nefinancijskim trgovačkim društvima izračunate za referentno razdoblje koje prethodi tekućem polugodištu za 3 postotna poena, za razdoblje od 1. siječnja 2023. do 29. 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 3 postotna poena, a od

30. prosinca 2023. do isplate po stopi koja se određuje, za svako polugodište, uvećanjem referentne stope za 3 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 914,19 EUR, s zateznim kamatama od 25. rujna 2026. do isplate, po stopi koja se određuje, za svako polugodište, uvećanjem referentne stope za 3 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.

IV. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova parničnog postupka u iznosu od 125,00 EUR s zateznim kamatama od 25. rujna 2026. do isplate, kao neosnovan.

Obrazloženje

1. U tužbi se navodi da su stranke 26. ožujka 2008. sklopile Ugovor o plaćanju naknade za postavljanje reklama, 016454, klasa 363-02/2008-016/52, ur. broj 251-13-32-7-08-2 (dalje u tekstu: Ugovor o naknadi za reklamu), kojim se je tužitelj obvezao plaćati tuženiku naknadu za postavljanje dva velika reklamna panoa, svaki površine 2,38 x 5,04 odnosno ukupne reklamne površine 24,00 m² na ogradnom zidu zgrade Zapadnog kolodvora u vlasništvu društva HŽ-HRVATSKE ŽELJEZNICE d.o.o., izgrađenom na k.č. 6779 k.o. Trešnjevka u Zagrebu, u Fonovoj ulici, u iznosu od 352,80 kn/46,82 EUR mjesečno, sve sukladno odredbi čl. 14. st. 1. tadašnje Odluke o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada Zagreba, 20/2005., dalje u tekstu: Odluka o komunalnom redu/05). Tek nakon sklapanja Ugovora o naknadi za reklamu da je tuženik izdao rješenje (lokacijsku dozvolu) kojim je odobreno postavljanje predmetnih reklamnih panoa. Odredba čl. 14. Odluke o komunalnom redu/05 da propisuje da se za postavljanje natpisa i reklama na zgrade, zemljište i druge prostore, plaća naknada koju određuje Gradsko poglavarstvo, s time da podnositelj zahtjeva i gradonačelnik Grada Zagreba, odnosno osoba koju on ovlasti, sklapaju ugovor o plaćanju naknade i to prije izdavanja odobrenja. Tužitelj naglašava da ta odredba ne razlikuje situaciju kada se reklama postavlja na privatnom zemljištu od situacije kada se reklama postavlja na zemljištu u vlasništvu tuženika kao jedinice lokalne/regionalne samouprave pa da je osoba koja postavlja reklamu na području Grada Zagreba dužna plaćati naknadu Gradu Zagrebu, iako sama reklama nije postavljena na njegovom zemljištu, a sklapanje ugovora kojim se uređuje plaćanje te naknade da je uvjet da bi tuženik uopće izdao odobrenje za postavljanje te reklame. Tužitelj smatra da je tuženik ovlašten regulirati uređenja naselja na svom području, što obuhvaća i postavljanje reklama te je ovlašten zahtijevati plaćanje naknade za reklame postavljene na njegovim nekretninama, ali da naplaćivanje naknade za reklame postavljene na privatnim nekretninama ne ulazi u djelokrug komunalnog reda, odnosno da je propisivanje obveze plaćanja naknade za reklame i u situaciji kada je reklama postavljena na nekretninama u privatnom vlasništvu protivno odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Na nezakonitost takvog postupanja da ukazuje i sudska praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (presuda Usoz-8/2016-7 od 13. lipnja 2016. – Grad Vodnjan-

Dignano; Usoz-118/2020 – grad Velika Gorica). S obzirom da je Ugovor o naknadi za reklamu sklopljen temeljem odredbe čl. 14. Odluke o komunalnom redu/05 koja je protivna Ustavu i navedenim zakonima, to da je cijeli ugovor ništetan u smislu odredbe čl. 322. st. 1. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, broj: 35/2005., 41/2008., 125/2011., 78/2015., 29/2018., 126/2021., 114/2022., 156/2022., 145/2023., 155/2023., dalje u tekstu: ZOO).

2. Tužitelj napominje da je Odluka o komunalnom redu/05 prestala važiti stupanjem na snagu Odluke o komunalnom redu iz 2008. (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj: 4/2008., 5/2008., 8/2009., 17/2009., 17/2010., 5/2011., 8/2011., 5/2012., 18/2013., 24/2013.), a ova da je prestala važiti stupanjem na snagu Odluke o komunalnom redu iz 2014. (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj: 3/2014., 16/2014., 22/2014., 25/2015., 6/2017.), a ova da je pak prestala važiti stupanjem na snagu Odluke o komunalnom redu iz 2019. (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj: 14/2019., 22/2019., 22/2020., 16/2022.), a ta posljednja da je prestala važiti stupanjem na snagu Odluke o komunalnom redu iz 2023 (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj: 15/2023., 42/2023., dalje u tekstu: Odluka o komunalnom redu iz 2023.). Odluka o komunalnom redu iz 2023. da je i dalje na snazi, no da je u odnosu na pojedine njezine odredbe vođen postupak ocjene zakonitosti pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske pod brojem Usoz-43/2024, i to upravo u odnosu na odredbe koje se tiču prava Grada Zagreba da ubire novce iz tuđeg poslovnog odnosa tj. da naplaćuje mjesečnu naknadu od vlasnika reklamnog panoa, postavljenog na zemljištu sa kojim Grad Zagreb nema nikakve pravne veze (osim činjenice da je zemljišta/objekt na kojem je reklamni pano postavljen u obuhvatu administrativnog područja Grada Zagreba). U tom postupku da je Visoki upravni sud Republike Hrvatske najprije, 17. prosinca 2024., donio odluku kojom se obustavlja primjena tih odredaba Odluke o komunalnom redu iz 2023., da bi 23. ožujka 2026. godine donio odluku kojom se te odredbe ukidaju kao nezakonite.

3. Tužitelj naglašava da su te ukinute odredbe iz tuženikove Odluke o komunalnom redu iz 2023. u bitnom istovjetne odredbi čl. 14. predmetne Odluke o komunalnom redu iz 2005.. kao i odredbama tih odluka koje su bile na snazi u međuvremenu.

4. Dakle, da je predmetni Ugovor o naknadi za reklamu ništetan, a posljedica ništetnosti jest da je svaka strana dužna vratiti onoj drugoj ono što je primila temeljem tog ugovora (čl. 323. st. 1. ZOO-a), tako da je tuženik dužan tužitelju vratiti naknadu koju je primio temeljem ništetnog ugovora u ukupnom iznosu od 9.731,33 EUR s zateznim kamatama od dana kada je primio svaku pojedinu uplatu, prema pravilima o povratu stečenog bez pravne osnove (čl. 1111. ZOO-a). Poziva se na pravno shvaćanje Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike hrvatske od 30. siječnja 2020. prema kojemu zastara potraživanja iznosa plaćenih temeljem ništetnog ugovora počinje teći od pravomoćnosti sudske odluke kojom je utvrđena ništetnost. Stoga tužbom zahtijeva utvrđenje ništetnosti Ugovora o naknadi za reklamu i isplatu iznosa od 9.731,33 EUR s zateznim kamatama od prvog dana nakon dana kada je svaka od pojedinačnih uplata primljena.

5. Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da je tužitelj Ugovor o naknadi za reklamu sklopio svojevóljno, a kako ga do danas nije raskinuo, to da je isti i dalje na snazi. Ističe da je Odluka o komunalnom redu/05 donesena u skladu s Zakonom o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj: 36/1995., 109/1995., 21/1996., 70/1997., 128/1999., 57/2000., 129/2000., 59/2001., 82/2004., 110/2004., 178/2004., dalje u

tekstu: ZKG/95) koji jasno upućuje na obvezu i ovlaštenje jedinica lokalne samouprave za donošenje 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 itd.). Konkretno, da odredba čl. 16. ZKG-a/95 ujedno i ovlašćuje i obvezuje tuženika da, između ostalog, propiše način i uvjete pod kojima je dopušteno uporabljivati javne površine. U konkretnom slučaju da se radi o posrednom korištenju javne površine u svrhu oglašavanja, dakle, bez obzira što je reklama postavljena na površinu u privatnom vlasništvu, da ta reklama koristi javnu površinu budući da je upućena na korisnike te javne površine te postiže svoju svrhu jedino u slučaju vidljivosti s površine javne namjene.

6. Novim Zakonom o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj: 68/2018., 110/2018., 32/2020., 145/2024., dalje u tekstu: ZKG/18) da se izričito ovlašćuje jedinica lokalne samouprave da odlukom o komunalnom redu uredi, između ostalog, uređenje naselja, što da obuhvaća uređenje pročelja, okućnica i dvorišta zgrada u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba u dijelu koji je vidljiv površini javne namjene te određivanje uvjeta za postavljanje reklama, kao i način uređenja i korištenja površina javne namjene uključujući i određivanje uvjeta i načina davanja na privremeno korištenje i zakup površina javne namjene, pri čemu su naknade za davanje na korištenje površina javne namjene prihod jedinica lokalne samouprave.

7. Tuženik navodi da odredbe Odluke o komunalnom redu/05 nisu utvrđene niti protuzakonitima niti protuustavnim, a da se odluke Visokog upravnog suda Republike Hrvatske na koje ukazuje tužitelj ne odnose na konkretnu Odluku o komunalnom redu/05. Smatra da ovaj sud nije ovlašten preispitivati ustavnost i zakonitost predmetne Odluke o komunalnom redu/05 koja više nije na snazi, a time niti donositi zaključak o ništetnosti Ugovora o naknadu za reklamu zbog eventualne neustavnosti i/ili nezakonitosti te odluke temeljem koje je predmetni ugovor sklopljen. Oспорава zatraženi tijek zateznih kamata, s obzirom da se tuženik ne može smatrati nepoštenim stjecateljem, u smislu odredbe čl. 1115. ZOO-a. Ne osporava visinu tužbenog zahtjeva niti datume na koje su pojedine uplate predmetne naknade izvršene.

8. Tijekom dokaznog postupka pročitani su Ugovor o naknadi za reklamu (list 11. – 13. spisa), dopis tuženika od 27. svibnja 2024. (list 55. – 56. spisa) i bankovni izvodi iz prometa po računu tužitelja (list 297. – 518. spisa).

9. Ocjenom izvedenih dokaza, sukladno odredbi čl. 8. Zakona o parničnom postupku (Narodne novine, broj: 53/1991., 91/1992., 112/1999., 88/2001., 117/2003., 88/2005., 2/2007. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 84/2008., 123/2008., 57/2011., 25/2013., 28/2013., 89/2014. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 70/2019., 80/2022., dalje u tekstu: ZPP), sud je zaključio da je tužbeni zahtjev osnovan u pogledu glavne stvari.

10. Predmet spora jest utvrđenje ništetnosti Ugovora o naknadi za reklamu i povrat iznosa koje je tuženik naplatio temeljem tog ugovora, u razdoblju od srpnja 2008. do studenog 2024.

11. Među strankama je nesporno da su sklopile Ugovor naknadi za reklamu kojim je ugovoreno da će tužitelj plaćati tuženiku naknadu za postavljanje reklame (dva velika, jednostrana, neosvijetljena reklamna panoa, veličine 5,04 x 2,38 m, odnosno

12 m2 po stranici reklame, a sveukupne površine 24 m2) na nekretnini (k.č. 6779 k.o. Trešnjevka, Zagreb, Fonova ulica, ogradni zid zgrade Zapadnog kolodvora u vlasništvu HŽ – Hrvatske željeznice d.o.o.) koja nije u vlasništvu tužitelja, već trećih osoba (unatoč navodu u Ugovoru, prema stanju zk. č. 6779 upisanoj u zk. ul. 12958 k.o. Trešnjevka Nova, radi se o javnom dobru u općoj uporabi, kojeg je vlasnik Republika Hrvatska, dok je upravitelj nekretnine HŽ Infrastruktura d.o.o.), da je tužitelj u utuženom razdoblju imao na navedenoj nekretnini postavljenu reklamu te da je platio tuženiku naknadu temeljem tog ugovora u razdoblju od srpnja 2008. do studenog 2024. u visini i na datume kako je to navedeno u tužbenom zahtjevu.

12. Sporno je da li je predmetni Ugovor o naknadi za reklamu ništetan te, posljedično, da li je tuženik dužan tužitelju vratiti iznose što ih je temeljem tog ugovora primio na ime predmetne naknade.

13. Prema ocjeni ovog suda Ugovor o naknadi za reklamu jest ništetan.

14. Tuženik tvrdi da u okviru svojeg ovlaštenja da uređuje komunalni red na svojem području ima pravo naplaćivati naknadu za postavljanje reklamnog panoa-reklame na nekretninama koje se nalaze unutar njezinog upravno-teritorijalnog obuhvata, bez obzira jesu li te nekretnine u njenom vlasništvu, dakle, radi li se o nekretninama javne namjene ili u privatnom vlasništvu (sve dokle su te reklame namijenjene i vidljive korisnicima javnih površina).

15. U vrijeme sklapanja predmetnog Ugovora o naknadi za reklamu, 26. ožujka 2008., na snazi je bio ZKG/95.

16. Odredbom čl. 1. st. 2. 1. ZKG-a/95 određeno je da komunalno gospodarstvo podrazumijeva obavljanje komunalnih djelatnosti, a naročito pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe, te financiranje građenja i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području općina, gradova i Grada Zagreba.

17. Prema odredbi čl. 14. st. 1. ZKG-a/95, 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.

18. Odlukom o komunalnom redu propisuju se naročito odredbe o: 1. uređenju naselja, 2. održavanju čistoće i čuvanju javnih površina, 3. korištenju javnih površina 4. skupljanju, odvozu i postupanju sa skupljenim komunalnim otpadom, 5. uklanjanju snijega i leda, 6. uklanjanju protupravno postavljenih predmeta, 7. mjere za provođenje komunalnog reda i 8. kaznene odredbe (čl. 14. st. 2. ZKG-a/95).

19. Od 4. kolovoza 2018. na snazi je novi ZKG/18.

20. Prema odredbi čl. 104. st. 1. ZKG-a/18, u svrhu uređenja naselja te uspostave i održavanja komunalnog reda u naselju, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnom redu kojom se propisuje:

- uređenje naselja, koje obuhvaća uređenje pročelja, okućnica i dvorišta zgrada u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba u dijelu koji je vidljiv površini javne namjene te određivanje uvjeta za postavljanje tendi, reklama, plakata, spomen-ploča na

građevinama i druge urbane opreme te klimatizacijskih uređaja, dimovodnih, zajedničkih antenskih sustava i drugih uređaja na tim zgradama koji se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta,

- način uređenja i korištenja površina javne namjene i zemljišta u vlasništvu jedinice lokalne samouprave za gospodarske i druge svrhe, uključujući i njihovo davanje na privremeno korištenje, građenje građevina koje se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta te održavanje reda na tim površinama,

- uvjete korištenja javnih parkirališta, javnih garaža, nerazvrstanih cesta i drugih površina javne namjene za parkiranje vozila,

- održavanje čistoće i čuvanje površina javne namjene, uključujući uklanjanje snijega i leda s tih površina.

21. Naknade za davanje na privremeno korištenje površina javne namjene i zemljišta u vlasništvu jedinice lokalne samouprave prihod su proračuna jedinice lokalne samouprave (čl. 105. ZKG-a/18).

22. U Ugovoru o naknadi za reklamu, u odredbi čl. 1., se izričito navodi da je isti sklopljen temeljem odredbe čl. 14. st. 1. Odluke o komunalnom redu/05.

23. U poglavlju II. Odluke o komunalnom redu/05, u dijelu 2. koji nosi naziv "Reklame na zemljištu uz javne površine", u odredbi čl. 19. se navodi da se na zemljišta u vlasništvu mogu postavljati reklamni panoi u skladu s odredbama te odluke i propisa donesenih na temelju nje te propisa o prostornom uređenju i gradnji.

24. Prema odredbama čl. 23. Odluke o komunalnom redu/05, reklamni pano površine 6,00 m² i više (reklamni panoi u konkretnom slučaju bili su površine od 12 m² po stranici) postavlja se na temelju akta izdanog sukladno Zakonu o gradnji. Za postavljanje takvih panoa na površini koja nije javna potrebno je ishoditi prethodno odobrenje za zahvat u prostoru gradskog upravnog tijela nadležnog za komunalne poslove kojim se utvrđuje: namjena, veličina i površina panoa, smještaj na građevnoj čestici, odnosno unutar zahvata u prostoru, oblikovanje građevine, način i uvjete priključenja na komunalnu infrastrukturu, sanitarno-tehnički i higijenski uvjeti te drugi elementi važni za zahvat u prostoru. Zahtjevu za izdavanje odobrenja za zahvat u prostoru prilaže se dokaz da se pano može postaviti na građevnoj čestici, odnosno unutar zahvata u prostoru (dokazom se smatra izvadak iz zemljišne knjige, ugovor na temelju kojega je investitor stekao pravo vlasništva na zemljištu, ugovor o zakupu te pisana suglasnost vlasnika ako posebnim zakonom nije određeno drukčije), izvadak iz katastarskog plana u mjerilu 1:1000, tehnički opis, idejno rješenje o namjeravanom zahvatu u prostoru, posebni uvjeti priključenja na komunalnu infrastrukturu te suglasnosti pravnih osoba s javnim ovlastima na mogućnosti provedbe zahvata u odnosu na postojeće objekte i uređaje komunalne infrastrukture.

25. Način postavljanja te vrste reklamnih panoa na površinama koje nisu javne, određuje pravilnikom Gradsko poglavarstvo (čl. 26. st. 1. Odluke o komunalnom redu/05).

26. Konačno, odredbama čl. 14. Odluke o komunalnom redu/05 određeno je da se za postavljanje natpisa i reklama (na reklamne panoe se primjenjuju ista pravila kao i na reklame) na zgrade, zemljište i druge prostore, plaća naknada koju određuje

Gradsko poglavarstvo (stavak 1.), da u tu svrhu podnositelj zahtjeva (za odobrenje za postavljanje reklame) i gradonačelnik Grada Zagreba, odnosno osoba koju on ovlasti, sklapaju ugovor o plaćanju naknade (stavak 2.) te da se taj ugovor sklapa prije izdavanja odobrenja (za postavljanje reklame) (stavak 3.).

27. Ovaj sud primjećuje da je jedinica lokalne samouprave (i Grad Zagreb) ovlaštena i dužna donijeti podzakonske propise kojima će se pobliže urediti uređenje naselja, od tuda i njeno pravo da odredi da je za postavljanje reklama i reklamnih panoa potrebno ishoditi njeno odobrenje, kako bi ista ustanovila dopustivost postavljanja reklame na određenoj lokaciji s obzirom na njen prostorni zahvat i kulturno – povijesni značaj nekretnine na kojoj se postavlja te je ovlaštena i dužna donijeti podzakonske propise kojim će se, između ostalog, urediti pitanje korištenja javnih površina, od tuda i njeno pravo da za postavljanje reklama i reklamnih panoa općenito na javnim površinama koje su u njenom vlasništvu naplaćuje naknadu.

28. Međutim, naplaćivanje naknade za postavljanje reklama na nekretnini u privatnom vlasništvu odnosno u vlasništvu neke druge osobe javnog prava (kao što je u konkretnom slučaju predmetna nekretnina koja je javno dobro u vlasništvu RH, a koja služi potrebama željezničke infrastrukture) ne može se smatrati pitanjem koje ulazi u djelokrug komunalnog reda, o kojem bi odlučivala jedinica lokalne samouprave, a time niti tuženik.

29. Ovlaštenje za propisivanje naplaćivanja takve naknade ne proizlazi niti iz ZKG-a/95 temeljem kojeg je donesena Odluka o komunalnom redu/05 temeljem koje je sklopljen pobijani Ugovor o naknadi za reklamu, niti iz ZKG-a/18 koji je bio na snazi u vrijeme kasnijeg ispunjavanja pobijanog Ugovora o naknadi za reklamu, stoga je zaključak da je odredba čl. 14. st. 1. i 3. Odluke o komunalnom redu/05, u dijelu u kojem propisuje da se za postavljanje reklama na zemljištima u nejavnom vlasništvu (odnosno vlasništvu trećih osoba) plaća naknada Gradu Zagrebu te da je sklapanje ugovora o plaćanju takve naknade uvjet za izdavanje odobrenja za postavljanje reklame nezakonita.

30. Pravno shvaćanje o nezakonnosti odredbe općeg akta jedinice lokalne ili regionalne samouprave kojim ista propisuje obvezu plaćanja naknade za postavljanje reklama na nekretninama u vlasništvu drugih, privatnopravnih osoba (doduše zbog protivnosti Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a ne Zakonu o komunalnom gospodarstvu) dijeli i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, koji je u predmetima Usoz-8/2016, Usoz-118/2020 i Usoz-52/2024, iz tog razloga ukinuo sadržajno istovjetne odredbe odluka o komunalnom redu Grada Vodnjana – Dignano (presuda Usoz-8/16-7 od 13. lipnja 2016. objavljena u Narodnim novinama, broj: 76/2016.), Grada Velika Gorica (presuda Usoz-118/20-9 od 25. travnja 2022., objavljena u Narodnim novinama, broj: 60/2022.) i Grada Dubrovnika (presuda Usoz-52/2024 od 27. svibnja 2025., objavljena u Narodnim novinama, broj: 95/2025.).

31. Osim toga, Visoki upravni sud Republike Hrvatske je u predmetu Usoz-43/2024, rješenjem od 17. prosinca 2024., obustavio izvršenje sadržajno istovjetnih odredbi čl. 61. st. 1. i 4. Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba (Narodne novine, broj: 15/2023., 42/2023.), zbog sumnje u njihovu nezakonnost, do donošenja konačne odluke, da bi naknadnim rješenjem od 23. ožujka 2026. konačno te odredbe (čl. 61. st.

1. u dijelu koji se odnosi na "zemljišta i objekte u vlasništvu drugih", čl. 61. st. 2. i čl. 61. st. 4.) i ukinuo.

32. Činjenica da sadržajno istovjetna odluka još ne postoji u pogledu odredbe čl. 14. Odluke o komunalnom redu/05 tuženika (a niti neće postojati, jer navedena odluka više nije na snazi, već ju je u cijelosti zamijenila kasnija Odluka o komunalnom redu iz 2008., a nju Odluka o komunalnom redu iz 2014., a ovu Odluka o komunalnom redu iz 2019. te naposljetku Odluka o komunalnom redu iz 2023.) ne znači da je time navedena odredba postala zakonita ili ustavna.

33. Naime, odredbom čl. 49. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj: 56/1990., 135/1997., 113/2000., 28/2001., 76/2010., 5/2014., dalje u tekstu: Ustav RH) određeno da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske, a poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (čl. 50. st. 2. Ustava).

34. Poduzetnička sloboda jest sloboda svakog pravnog subjekta da se pojavi na tržištu i bavi djelatnostima koje donose dobit.

35. Naplaćivanje naknade na mjesečnoj razini za postavljanje reklama na nekretninama koje nisu u javnom vlasništvu, već u vlasništvu privatnih osoba, za koje korištenje vlasnici reklama već vjerojatno plaćaju zakupninu ili drugu naknadu vlasnicima tih nekretnina, svakako ograničava slobodu obavljanja djelatnosti reklamiranja, oglašavanja i promidžbe, a i djelatnosti koja se postavljanjem reklame reklamira, a koje ograničenje u konkretnom slučaju niti je propisano zakonom, niti je opravdano zaštitom interesa i sigurnosti države, zaštitom prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi, slijedom čega takvo ograničenje nije dopustivo niti opravdano s ustavnopravnog stajališta, po ocjeni ovog suda.

36. U svakom slučaju, prema odredbi čl. 35. st. 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj: 99/1999., 29/2002., dalje u tekstu: UZUS) ako sud u postupku utvrdi da drugi propis (dakle, ne zakon) koji bi trebao primijeniti, odnosno pojedina njegova odredba nisu suglasni s Ustavom i zakonom, na konkretan slučaj će neposredno primijeniti zakon, a Ustavnom sudu će podnijeti zahtjev za ocjenu suglasnosti spornog propisa, odnosno pojedine njegove odredbe s Ustavom i zakonom.

37. U konkretnom slučaju radi se o nezakonitosti podzakonskog propisa, općeg akta Grada Zagreba, o kojoj odlučuje Visoki upravni sud Republike Hrvatske (čl. 3. st. 2. Zakona o upravnim sporovima /Narodne novine, broj: 36/2024., dalje u tekstu: ZUS/ u vezi čl. 12. st. 3. t. 2. ZUS-a).

38. Prema stajalištu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, izraženom u rješenju, Usoz-150/2012-10 od 30. lipnja 2014., kada ranija Odluka o komunalnom redu prestane važiti stupanjem na snagu kasnije Odluke o komunalnom redu, tada više nisu ispunjene pretpostavke za ocjenu zakonitosti i ustavnosti ove ranije odluke.

39. Radilo se je o postupku ispitivanja zakonitosti i ustavnosti odredbe čl. 39. st. 2. i 3. tuženikove Odluke o komunalnom redu iz 2008., koji postupak je navedeni sud

obustavio, jer je u međuvremenu stupila na snagu tuženikova Odluka o komunalnom redu iz 2014. (iako su odredbe čl. 31. st. 1. i 3. Odluke iz 2014. identične spornim odredbama Odluke o komunalnom redu iz 2018.), a u kojem postupanju Ustavni sud Republike Hrvatske nije pronašao povredu prava na pravično suđenje (odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III-5703/2014 od 20. lipnja 2017.).

40. Stoga ovaj sud neće podnijeti zahtjev za ispitivanje zakonitosti odredbe čl. 32. st. 1. i 3. Odluke o komunalnom redu/08, budući da je ista prestala važiti, ali to ne znači da je dužan primijeniti njene odredbe ako smatra da su nezakonite (tako i VSRH, Rev-2169/2019, U-III-4024/2019, U-III-4025/2019 i U-III-4026/2019).

41. Tako i Vrhovni sud Republike Hrvatske, u Rev 2169/2019 od 1. ožujka 2023.

42. Odredbom čl. 322. st. 1. ZOO-a određeno je 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.

43. S obzirom da je predmetni Ugovor o naknadi sklopljen na temelju odredbe čl. 14. Odluke o komunalnom redu/05, kao što je to i navedeno u odredbi čl. 1. Ugovora, (koja je identična odredbama koje sadrže kasnije Odluke o komunalnom redu tuženika), dakle, na temelju onih dijelova odredaba podzakonskog propisa koji je po ocjeni ovog suda protivan ZKG-u/95 i ZKG-u/18 (i Ustavu, a sud odbija primijeniti navedenu odredbu podzakonskog propisa, sukladno ovlaštenju iz odredbe čl. 35. st. 2. UZUS-a), to je isti u cijelosti ništetan.

44. U slučaju ništetnosti ugovora svaka ugovorna strana dužna je vratiti drugoj sve ono što je primila na temelju takva ugovora (čl. 323. st. 1. ZOO-a).

45. Budući da se radi o povratu stečenog bez pravne osnove, ugovorna strana koja vraća primljeni novac dužna je platiti zatezne kamate od dana stjecanja ako je bila nepoštena, u protivnom od dana podnošenja zahtjeva za povrat (čl. 1115. ZOO-a).

46. S obzirom da je ništetnost posljedica protivnosti općeg akta tuženika zakonu i Ustavu, to se tuženik smatra nepoštenim stjecateljem koji bi bio dužan platiti zatezne kamate od dana kada je stekao pojedinu mjesečnu naknadu za postavljanje reklamnog panoa.

47. Zatezne kamate obračunavaju se sukladno odredbi čl. 29. st. 2. ZOO-a u dijelu koji se odnosi na potraživanja proizašla iz izvanugovornih odnosa.

48. Stoga je tužbeni zahtjev valjalo u cijelosti prihvatiti u pogledu glavnice i zateznih kamata na istu.

49. Kako je tužitelj u cijelosti uspio u predmetnoj parnici, pripada mu naknada troškova parničnog postupka (čl. 154. st. 1. ZPP-a).

50. Prema vrijednosti predmeta spora u iznosu od 9.731,33 EUR i sadržaju postavljenog zahtjeva, tužitelju pripada naknada za tužbu u iznosu od 250,00 EUR (Tbr. 7/1 i Tbr. 46 Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika /Narodne

novine, broj: 138/2023, 107/2025., dalje u tekstu: OT/), za podnesak od 24. srpnja 2026. u iznosu od 250,00 EUR (Tbr. 8/1 i Tbr. 46 OT-a), za ročište od 11. rujna 2026. u iznosu od 125,00 EUR (Tbr. 9/1 i Tbr. 46 OT-a), za sudsku pristojbu za tužbu u plaćenom iznosu od 71,88 EUR (Tbr. 1/1 Uredbe o tarifi sudskih pristojbi /Narodne novine, broj: 37/2023/) i za sudsku pristojbu za presudu u iznosu od 217,31 EUR (Tbr. 2/1 Uredbe o tarifi sudskih pristojbi /Narodne novine, broj: 50/2026./), dakle, ukupno mu pripada 914,19 EUR s zateznim kamatama od donošenja predmetne presude do isplate (čl. 151. st. 3. ZPP-a) po stopi određenoj odredbom čl. 29. st. 2. ZOO-a za izvanugovorna potraživanja.

51. Stoga je preko iznosa od 914,19 EUR do zahtijevanog iznosa od 1.039,19 EUR, za iznos od 125,00 EUR s zateznim kamatama, zahtjev tužitelja za naknadu troškova valjalo odbiti kao neosnovan.

52. Slijedom navedenog, odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu 25. rujna 2026.

Sutkinja:
Ivana Manestar

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ove presude dopuštena je žalba Visokom trgovačkom sudu Republike Hrvatske u roku od 15 dana od dana kada se smatra da 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), koja se podnosi putem informacijskog sustava e-Komunikacija ovog suda.

DNA:

- tužitelju po punomoćnici

- tuženiku po punomoćnici

Broj zapisa: **9-3088d-72c0c**

Kontrolni broj: **028d7-ee27f-9c7b2**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=IVANA MANESTAR, 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.