

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

Poslovni broj: Usoz-125/17-5

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

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Lidije Vukičević predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, Eveline Čolović Tomić, Senke Orlić-Zaninović i Sanje Otočan, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti, na sjednici održanoj 4. srpnja 2018.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka Gradonačelnika Grada Zadra, KLASA: 340-01/14-01/501, URBROJ: 2198/01-2-17-59 od 12. lipnja 2017.

Obrazloženje

M. Z. iz Z. podnio je ovom Sudu obavijest sukladno članku 83. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17., dalje: ZUS) radi pokretanja postupka po službenoj dužnosti.

U obavijesti podnositelj navodi da je Odluku Grada Zadra, KLASA: 340-01/14-01/501, URBROJ: 2198/01-2-17-59 od 12. lipnja 2017., donio gradonačelnik B. D., iako je nadležnost predstavničkog tijela donositi odluke, u ovom slučaju Gradskog vijeća Grada Zadra. Navodi odredbu članka 35. stavka 1. točke 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojom je propisano kako predstavničko tijelo donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.

Člankom 19.a stavak 2. Zakona propisano je kako gradovi iz stavka 1. tog članka, veliki gradovi kao što je Z., kao i gradovi, sjedišta županija, u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i to osobito poslove koji se odnose na održavanje javnih cesta i uređenje naselja i stanovanja, kao i ostalo. Smatra da je jasno kako gradonačelnik nema ovlasti donositi odluke koje se tiču uređenja naselja i stanovanja te održavanja javnih cesta.

Navodi odredbu članka 36. Statuta Grada Zadra koja propisuje da gradonačelnik u obavljanju izvršne vlasti između ostaloga predlaže gradskom vijeću donošenje općih i drugih akata, a da donosi opće i druge akte samo kada je na to ovlašten propisima. Smatra da niti jednim propisom nije ovlašten da donese odluku iz samoupravnog djelovanja gradskog vijeća, a posebno nije ovlašten da

donese odluku o nerazvrstanim cestama, pa predlaže ovom Sudu da po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti općeg akta, te o tome obavijesti podnositelja obavijesti, kao građanina.

Gradonačelnik Grada Zadra dao je očitovanje na podneseni zahtjev u kojem navodi da je osporeni akt objavljen na stranicama Grad Z., a kao razlog donošenja Odluke navodi potrebu evidentiranja postojećih nerazvrstanih cesta temeljem Zakona o cestama, koji propisuje da su nerazvrstane ceste javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave i to ceste koje na dan stupanja na snagu tog zakona se koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a što je i u konkretnoj Odluci slučaj sa popisom ulica u istoj. Poziva se na odredbe Zakona o cestama iz članka 123.-133. tog zakona, a ovu Odluku navodi kao jedan od dokumenata koje je potrebno dostaviti za upis nerazvrstanih cesta u zemljišnu knjigu i zaključuje da se prema općenitoj odluci zakonodavca radi o pojedinačnom aktu sa popisom nerazvrstanih cesta koji je dio potrebne dokumentacije za upis u zemljišnu knjigu. Gradonačelnik smatra da se ne radi o općem aktu. Pri tome se poziva na odredbu članka 25. Statuta grada Zadra koji propisuje da ovlasti i obveze koje proizlaze iz samoupravnog djelokruga Grada Z. obavljaju Gradsko vijeće kao predstavničko tijelo i Gradonačelnik kao izvršno tijelo, svaki u svojem djelokrugu.

Ako zakonom ili drugim propisom nije jasno određeno koje je tijelo nadležno za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Grada Z., poslovi koji se odnose na uređivanje odnosa iz samoupravnog djelokruga u nadležnosti su Gradskog vijeća, a poslove izvršne naravi u nadležnosti Gradonačelnika. Nadležnost tijela za obavljanje poslova, utvrđena zakonom ili drugim propisom, ne može se prenositi na drugo tijelo odnosno drugu fizičku ili pravnu osobu, ako zakonom nije drugačije određeno.

Navodi i to da je ne mali broj odluka koje su kao takve uz ostalu popratnu dokumentaciju rezultirale time da se Grad Z. uknjižio kao vlasnik većeg dijela nerazvrstanih prometnica na području Grada Z. sukladno odredbama Zakona o cestama. Iznosi stajalište da navedenom odlukom nisu uređena nikakva pitanja uređenja naselja i stanovanja i održavanja javnih cesta.

Povodom obavijesti, ovaj Sud je po službenoj dužnosti pokrenuo postupak ocjene zakonitosti Odluke KLASA: 340-01/14-01/501, URBROJ: 2198/01-2-17-59 od 12. lipnja 2017., koju je donio Gradonačelnik Grada Zadra (dalje u tekstu: Odluka).

Odlukom se pod točkom 1. utvrđuje koje nekretnine su u naravi nerazvrstane ceste i navedene su oznake čest. zem. koje u naravi čine nerazvrstanu cestu naziva ulica A. R., u. P. p., u. G. M. (dio), nerazvrstane ceste naziva P. G.₁, P. G.₂ (dio), P. G.₃. Istom točkom utvrđuje se da su to „NERAZVRSTANE CESTE- JAVNO DOBRO U OPĆOJ UPORABI, neotuđivo vlasništvo GRADA Z.“.

Točkom 2. Odluke određeno je da se nerazvrstane ceste iz točke 1. ove Odluke koriste za promet vozilima stupanjem na snagu Zakona o cestama („Narodne novine“, 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14., dalje u tekstu: ZOC).

Točkom 3. Odluke određeno je da stupa na snagu danom donošenja.

Prema dosadašnjoj praksi ovoga Suda, odluke o određivanju i popisu nerazvrstanih cesta bile su predmetom ocjene zakonitosti. U predmetu Usoz-156/15, Odluku je donijelo Gradsko vijeće grada M. L. temeljem članka 107. stavka 3. u svezi s člankom 131. ZOC-a, u predmetu Usoz-2/17, Gradsko vijeće grada M. L. temeljem članka 109. u svezi s člankom 131. ZOC-a, u predmetu Usoz-5/17, Gradsko vijeće grada M. L. temeljem članka 107. stavka 3. u svezi s člankom 131. ZOC-a, i u predmetu Usoz-69/17, Gradsko vijeće grada B. n. M. temeljem članka 98. stavka 1. i 101. stavka 1. ZOC-a.

Prema članku 36. stavku 1. točki 2. Statuta Grada Zadra („Glasnik Grada Zadra broj: 9/09,28/10,3/13 i 9/14) Gradonačelnik donosi opće i pojedinačne akte kada je na to ovlašten propisima.

U ovom slučaju Odluku je Gradonačelnik donio na temelju odredbe članka 131. ZOC-a, koja ne daje ovlaštenje Gradonačelniku za donošenje ove Odluke kojom se utvrđuje da su određene nekretnine nerazvrstane ceste – javno dobro u općoj uporabi neotuđivo vlasništvo Grada Z.

Stavkom 4. tog članka, propisano je da nerazvrstane ceste izgrađene do dana stupanja na snagu Zakona o cestama (Narodne novine, broj 84/11.), koje nisu evidentirane u katastru ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastru na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste, a koji nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom sukladno propisima iz članka 107. ovoga Zakona i rješenja nadležnog zemljišno knjižnog suda o provedbi prijavnog lista. Ovlaštenje Gradonačelniku za donošenje ove Odluke ne daju niti odredbe članka 2. i 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ broj : 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09 i 79/09, dalje u tekstu: ZKG) na koje se Gradonačelnik pozvao u uvodu svoje Odluke.

Člankom 107. stavkom 3. i 4. ZOC-a, propisano je da jedinica lokalne samouprave vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području, a sadržaj i način vođenja jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama propisuje ministar uz suglasnost ministra nadležnog za poslove komunalnog gospodarstva.

Prema ocjeni ovog Suda, Gradonačelnik Grada Zadra nije ovlašten Statutom niti za ovaj slučaj mjerodavnim zakonima (ZOC i ZKG), za donošenje odluke o utvrđivanju određenih nekretnina nerazvrstanim cestama – javno dobro u općoj uporabi, neotuđivo vlasništvo Grada Z., ali njegova Odluka koja je stupila na snagu ima apstraktni i generalni pravni učinak, pa slijedom toga može biti predmetom ocjene zakonitosti u smislu odredaba ZUS-a.

Drugačijim tumačenjem odnosno otklanjanjem mogućnosti ocjene zakonitosti ovog akta iz razloga što ga je donio Gradonačelnik, a ne Gradsko vijeće, Visoki upravni sud bio bi onemogućen primijeniti članak 3. ZUS-a, koji određuje nadležnost tog suda u postupku ocjene zakonitosti općeg akta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu (u daljnjem tekstu: opći akt).

Sukladno svojoj ulozi u domaćem pravnom poretku, koja ima cilj osigurati normativno jedinstvo pravnog poretka i zaključku o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca Visokog upravnog suda Republike Hrvatske održane dana 15. lipnja 2018., u primjeni navedenog članka 3. stavka 2. ZUS-a, Visoki upravni sud je ovlašten ocjenjivati zakonitost akta kojeg je donio Gradonačelnik, a nije imao ovlaštenje u propisu i ukinuti takav akt, upravo iz razloga što je donesen od neovlaštenog donositelja. Povredu načela zakonitosti prije svega predstavlja slučaj kada opći akt donese tijelo koje za to nije ovlašteno. Prema navedenom zaključku sjednice svih sudaca općenormativni akti neovlaštenih donositelja mogu biti predmet ocjene zakonitosti u objektivnom upravnom sporu.

Ovdje je posebno potrebno navesti da je Ustavni sud u svom rješenju broj: U-I-6326/2011, U-I-120/2012, U-I-321/2012, U-I-3482/2012, U-I-6119/2012, U-I-6038/2013, U-I-5961/2014, U-I-6280/2014 od 7. veljače 2017. odlučio ne prihvatiti prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 133. Zakona o cestama („Narodne novine“, 84/11., 22/13., 54/13., 48/13. i 92/14.), kao ni prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 2., 3. i 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o cestama („Narodne novine“, 92/14.), a obustavio postupke u povodu prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti sustavom članka 131. i 132. Zakona o cestama („Narodne novine“, 84/11., 22/13., 54/13., 48/13.).

Vezano za navode donositelja ističe se da Ustavni sud RH u obrazloženju svojeg rješenja (pod točkom 27.) navodi da su osporene odredbe ZOC-a norme pravno-tehničke prirode, što je vidljivo iz članka 131. stavka 1. ZOC-a koji definira pojam nerazvrstanih cesta, a predmet uređenja

stavka 2. tog članka je terminološka prilagodba „nazivlja“ pri upisu prava vlasništva jedinica lokalne samouprave za one nerazvrstane ceste koje su već upisane kao vlasništvo jedinica lokalne samouprave, pri čemu ne dolazi ni do kakve promjene nositelja prava vlasništva. Predmet uređenja stavaka 3., 4., 5. i 6. tog članka jesu pravne, tehničke i postupovne pojedinosti upisa u zemljišne knjige, odnosno u katastar onih nerazvrstanih cesta koje nisu upisane u zemljišne knjige (ili nije upisano njihovo stvarno stanje), nisu evidentirane, (ni) u katastru (ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje). U oba slučaja upis obavlja nadležni sud po službenoj dužnosti, na temelju prijavnog lista tijela nadležnog za katastar. Ustavni sud zaključuje da iz sadržaja navedenih odredaba ZOC-a je jasno da u postupku upisa ne sudjeluju stranke (ne sudjeluje prema tome ni stjecatelj – jedinica lokalne samouprave), da zemljišno-knjižni sud, u načelu, rješenje donosi na temelju prijavnog lista nadležnog katastarskog ureda, kao jedinog relevantnog dokumenta koji dokazuje stvarno stanje nekretnine, te da sud provodi upis nerazvrstane ceste kao javnog dobra u općoj upotrebi u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

Nadalje, stavak 7. tog članka proširuje pravni režim „javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu jedinica lokalne samouprave“ na sve one ceste koje se (prema nomenklaturi ZOC-a) mogu smatrati nerazvrstanim cestama, a koje su kao nerazvrstane ili javne ceste, bile u javnoj uporabi do 1. siječnja 1997., odnosno do stupanja na snagu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine“ broj 91/96., 68/98., 131/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12. , dalje u tekstu: ZV), a čijoj javnoj uporabi su prethodili postupci oduzimanja i plaćanja naknada. To stoga, što je ZV-om, od njegova stupanja na snagu nadalje, detaljno uređeno pitanje vlasništva Republike Hrvatske i drugih osoba javnog prava.

Imajući na umu navedeno shvaćanje Ustavnog suda RH, koje obvezuje i ovaj Sud, ne proizlazi da je osporena odluka jedan od dokumenata nužan za provedbu upisa primjenom odredaba ZOC-a. Stoga, ukidanje ove Odluke nema pravni učinak na provođenje upisa primjenom navedene odredbe članka 131. ZOC-a.

Pri tome je potrebno navesti i to da je u postupku pred ovim Sudom pod brojem Usoz-5/17 odbijen zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o popisu nerazvrstanih cesta na području grada Malog Lošinja („Službene novine Primorsko-goranske županije“ 8/15.), koju odluku je donijelo Gradsko vijeće grada M. L. temeljem članka 107. stavka 3., a u svezi s člankom 131. ZOC-a. Sporni put se u tom slučaju sukladno članku 131. stavku 1. ZOC-a smatrao nerazvrstanom cestom.

Navedena odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske bila je predmetnom postupka pred Ustavnim sudom RH povodom ustavne tužbe, a Ustavni sud je rješenjem: U-III-5223/2017 od 18. travnja 2018. ustavnu tužbu odbacio.

Potrebno je ponovno naglasiti da je u tom slučaju odluku donijelo Gradsko vijeće, kao i u predmetu Usoz-69/17 u kojem slučaju je predmet ocjene bila Odluka o proglašenju statusa javnog dobra u općoj uporabi – nerazvrstane ceste („Službeni glasnik grada Biograda na Moru“, 4/17.), koju odluku je donijelo Gradsko vijeće grada B. n. M., na temelju članka 98. stavka 1. i članka 101. stavka 1. ZOC-a.

Iz iznesenih razloga, odlučeno je kao u izreci ove presude temeljem članka 86. stavak 3. ZUS-a.

Prema odredbi članka 86. stavka 4. ZUS-a, ukinuta Odluka prestaje važiti danom objave u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 4. srpnja 2018.

Predsjednica vijeća
Lidija Vukičević, v.r.