

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

Poslovni broj: Usoz-156/15-5

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, mr.sc. Ivice Kujundžića i Senke Orlić-Zaninović, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, povodom zahtjeva S... d.o.o. iz M. L., kojeg zastupa Zajednički odvjetnički ured A. S. i L. J. iz R., radi ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici održanoj dana 4. srpnja 2017.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Predlagatelj je podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o popisu nerazvrstanih cesta u na području Grada Malog Lošinja („Službene novine Primorsko-goranske županije“ 8/15.), a kao pojedinačnu odluku javnopravnog tijela kojom je došlo do povrede prava i pravnog interesa podnositelja zahtjeva navodi rješenje Grada Malog Lošinja, Upravnog odjela za komunalni sustav, urbanizam, prostorno planiranje i zaštitu okoliša, Pododsjeka za komunalni sustav, klasa: UP/I 363-04/15-01/25, urbroj: 2213/01/03-15-1 od 1. listopada 2015., kojeg je zaprimio istog dana kada je donijeto 1. listopada 2015. i priložio uz zahtjev, a kojim rješenjem je naloženo predlagatelju da ukloni kamenje, žicu, pijesak i sav ostali materijal sa nerazvrstane ceste oznake Č-50 u A. (k.č.br. 10912/1 k.o. Č.), te se zabranjuje svako daljnje zaposjedanje navedene ceste ili njenog dijela, a bez odobrenja nadležnog upravnog tijela Grada Malog Lošinja zaduženog za komunalne poslove.

Navodi da je primitkom odluke saznao da se na njegovoj nekretnini navodno nalazi lokalna nerazvrstana cesta, koja činjenica ga je iznenadila. Nespornim smatra činjenicu da se na građevinskoj parceli u vlasništvu podnositelja zahtjeva nalazi tzv. bijeli put, neasfaltirani put nejednake širine u čitavoj njegovoj dužini, u pravilnu dovoljno širok za prolazak jednog vozila, koji prema postojećim zakonskim i strukovnim kriterijima ne udovoljava uvjetima da bi bio smatran cestom, a koji je nastao u neodređenom vremenskom razdoblju krčenjem raslinja na predmetnoj parceli od strane određenog pojedinca, s ciljem praktičnijeg odnosno kraćeg pristupa do vlastite parcele na kojoj su poduzimane određene radnje. Tijekom godina, osim te jedne trase, korištenjem su formirani brojni priključci na javnu trasu ovog puta, postavljeni onako kako je to vjerojatno pojedinom stanovniku nasilja A. odgovaralo, tako da se na koncu bijeli put spaja s lokalnom prometnicom koja vodi k L. aerodromu i tuda je bliže ići ako se putovanje nastavlja u smjeru C..

Posljedica toga je da je pozamašan dio vrlo vrijedne građevinske parcele u vlasništvu podnositelja zahtjeva, na kojem on planira izvesti brojne i opsežne građevinske zahvate ispresijecan brojnim odvojcima odnosno priključcima na ovu glavnu trasu probijenu po privatnoj osobi na tuđem zemljištu, s ciljem bržeg pristupanja od mjesta stanovanja i mjesta jedne poslovne aktivnosti do područja njegove druge poslovne aktivnosti, a s vremenom su ovakvu praksu samovlasti i formiranja vlastitih malih, bližih priključaka usvojili i drugi stanovnici naselja unatoč postojanju u katastru i zemljišnim knjigama upisanih puteva kao javno dobro, te kao pristupa samim parcelama.

Navodi da je nekretninu stekao temeljem kupoprodajnog ugovora od 3. srpnja 2015. zaprimljenog i provedenog istog dana u zemljišnim knjigama od prednika kojem je nekretnina vraćena u postupku denacionalizacije, i to temeljem pravomoćnog rješenja donesenog od strane Ureda državne uprave u P.-g. županiji, Službe za imovinsko-pravne poslove, Ispostava M. L., klasa: UP/I-944-07/11-01/01, urbroj: 2170-11-02/7-14-38 od 22. prosinca 2014., koje je zaprimljeno i provedeno kod Zemljišno knjižnog suda dana 11. ožujka 2015. Navodi da je 1977. godine nekretnina deposedirana, a do povrata iste u naravi predniku predlagatelja bila je na korištenju odnosno u vlasništvu, na brizi i na upravljanju Grada Malog Lošinja koji ništa na njoj nije izgradio, čak ni lokalnu prometnicu, nije je priveo namjeni, no istovremeno o toj nekretnini uopće nije brinuo dopustivši da se lokalno stanovništvo samovoljno bez ikakvog prava na to, nekretninom služi, pa su neki sebi prisvojili i poravnali tlo za potrebe parkinga, a drugi prokrčili raslinje i utabali tzv. bijeli put, kao što je to već navedeno.

U postupku povrata nekretnina Grad Mali Lošinj aktivno sudjelujući u tom postupku nije niti jednom riječju spomenuo lokalne nerazvrstane ceste, niti se povratu čitave velike građevinske parcele u naravi protivio, već se očitovao na način da nekretnina nije privedena namjeni radi koje je bila deposedirana, na kojoj nije ništa izgrađeno, radi čega je podobna za povrat u naravi.

Svega tri mjeseca nakon donošenja rješenja o povratu u osporavanom općem aktu je Grad ustvrdio da je dio ove parcele ipak u vlasništvu tog istog Grada u vidu na njoj postojeće lokalne nerazvrstane ceste, te sada namjerava provesti postupak vlastite uknjižbe nad dijelom one iste parcele o čijem povratu se preko 13 godina vodio postupak denacionalizacije i u kojem Grad Mali Lošinj nije isticao nikakva svoja prava u odnosu na ovu nekretninu niti spominjao cestu koju da bi izgradio niti da bi nekakva nerazvrstana cesta na toj nekretnini postojala. Zakon o cestama temeljem čijeg članka 131. i temeljem osporavanog akta – popisa nerazvrstanih cesta Grad Mali Lošinj sada namjerava sebe ponovno uknjižiti na dio ove nekretnine koji da je pod nerazvrstanom cestom, stupio je na snagu 2011. godine, tri godine prije donošenja i pravomoćnosti rješenja o denacionalizaciji, a očevid na licu mjesta bio je održan u svibnju 2012. godine na kojem je Grad Mali Lošinj sudjelovao, no nikada nije spomenuo postojanje lokalne nerazvrstane ceste, niti istaknuo bilo koji razlog iz kojeg ova nekretnina ne bi bila podobna za povrat u cijelosti.

Vjeruje da je razlog tome činjenica što na predmetnoj nekretnini nema nikakve lokalne nerazvrstane ceste, koja činjenica je Gradu Malom Lošinju tijekom 13-godišnjeg sudjelovanja u postupku denacionalizacije bila vrlo dobro poznata, što sve posebno ukazuje na nezakonitost općeg akta u kojem se sada odjednom tvrdi da na nekretnini podnositelja zahtjeva postoji takva cesta.

U trenutku kada je prednik podnositelja zahtjeva stekao nekretninu nije bilo nikakvih upisanih tereta niti ikakve ucrtane ceste u katastarskim operatima. Uz to, navodi da nekretnina podnositelja zahtjeva nema nikakve veze sa česticama navedenim pod šifrom ceste Č-50, niti sa katastarsko općinom Č., već nekretnina podnositelja zahtjeva oznake k.č.br. 10912/1 je pašnjak površine 13.367 m² upisana u z.k.ul.br. 6483 i nalazi se u katastarskoj općini M. L.. Izvršenim uvidom u grafički prikaz nerazvrstane ceste Č-50 kod nadležne službe Grada Malog Lošinja utvrđeno je da ta nerazvrstana cesta, koja navodno čini sastavni dio registra nerazvrstanih cesta, ipak dijelom prolazi kroz nekretninu podnositelja zahtjeva, a tražeći pojašnjenje zašto grafički prikaz nije službeno objavljen pojašnjeno mu je da ne postoji obveza njegovog objavljivanja, ali da u slučaju

diskrepancije između tekstualno objavljenog dijela i grafičkog – neobjavljenog dijela veću važnost ima grafički dio, te da će se u kratkom roku pristupiti korekciji tekstualnog dijela. Ujedno je podnositelju zahtjeva pojašnjeno da će se temeljem odredbe članka 131. Zakona o cestama započeti postupak ucrtavanja i uknjižbe ove nerazvrstane ceste prema grafičkom prikazu, a ne tekstualnom, jer tekstualni nema veze s podnositeljevom nekretninom, pa je Grad Mali Lošinj trenutno u fazi angažiranja ovlaštenog geodete kojemu će biti zadatak izrade elaborata postojećeg stanja s ciljem ucrtavanja ovog bijelog puta u katastarske i potom zemljišno-knjižne operate, kao nerazvrstane ceste.

Uz to, navodi da je Grad Mali Lošinj donio 6. listopada 2015. još jedno rješenje koje je istog dana uručio podnositelju zahtjeva kojim se nalaže uklanjanje u tom rješenju navedenih stvari sa lokalne nerazvrstane ceste ML-152 za koju je u opisu navedeno da se nalazi od katastarske čestice 10912/1 (k.o. M. L.) do Izrekom je navedeno da ta nerazvrstana cesta završava na granici, međi sa nekretninom podnositelja zahtjeva, no unatoč tome u mjerodavnom grafičkom prikazu ova nerazvrstana cesta se „produljila“ i spojena sa mjerodavnim grafičkim prikazom ceste Č-50 i protiv tog rješenja podnositelj zahtjeva je podnio žalbu koja u pravnoj državi i pri ovakvom činjeničnom stanju ne može biti nego usvojena.

U bitnom smatra da sporna cesta/ceste ne udovoljavaju kriterijima za cestu propisanima Zakonom o cestama i Odlukom o nerazvrstanim cestama na području Grada Malog Lošinja, jer se radi o raskrčenom i utabanom, šljukom nasutom bijelom putu. Pita se na temelju čega je jedinica lokalne samouprave u konkretnom slučaju uvrštavanjem ovog bijelog puta u popis nerazvrstanih cesta utvrdila da je udovoljeno kriteriju iz članka 131. Zakona o cestama. Poziva se na izvješće o obavljenoj reviziji održavanja nerazvrstanih cesta izrađenoj u studenom 2013. godine od strane Državnog ureda za reviziju, Područnog ureda R. iz koje je razvidno da jedinstvena baza (popis) podataka u nerazvrstanim cestama za područje Grada Malog Lošinja nije ustrojena, radi čega se predlaže obaviti popis nerazvrstanih cesta na području Grada Malog Lošinja te ustrojiti i voditi jedinstvenu bazu podataka. Osporeni opći akt je očito rezultat prijedloga, no predlagatelj smatra da nije poznato temeljem čega odnosno na koji način je Grad Mali Lošinj popisao nerazvrstane ceste na svojem području, te na čemu temelji svoju tvrdnju, koja implicite proizlazi iz činjenice da je popis nerazvrstanih cesta sastavljen, da su sve u popisu navedene ceste, pa tako i ova razgranata struktura bijelih puteva na nekretnini podnositelja zahtjeva zaista postojala i bila u uporabi od 1. siječnja 1997. godine.

Navodi da je prije sada važećeg Prostornog plana na snazi bio Prostorni plan izrađen 1989. godine koji je stupio na snagu 1991. godine te prilaže ispis grafičkog prikaza tog Prostornog plana spornog područja, iz kojeg je razvidno da je i u ono vrijeme postojala prometna komunikacija između naselja A. i ceste za aerodrom, no ta je prometnica bila k.č.br. 6662, put z.k.ul.br. 877/1 k.o. Č. upisana kao javno dobro, koja se onda nadovezuje na k.č.br. 6658 koja završava u istom ulošku i također je upisana kao put i javno dobro i ucrtana u katastru, te završava na istoj asfaltiranoj cesti za L. aerodrom, gotovo na istom mjestu kao sporni bijeli put. Stoga zaključuje da postoji javna prometnica upisana kao javno dobro, koja nije u uporabi, a usporedbom čestica upisanih kao putevi i kao javno dobro u z.k. ul. br. 877/1 k.o. Č. s grafičkim prikazom na geoportalu, lako se zapaža da na tom području postoji čitava mreža puteva, koji su uglavnom obrasli raslinjem i sve to neposredno u blizini nekretnine podnositelja zahtjeva.

Upućuje na izmjenju i dopunu Prostornog plana uređenja Grada Malog Lošinja od 12. srpnja 2013. godine i to članak 184. koji se mijenja na način da se određuje nova ulazna cesta u naselju A. s ceste za aerodrom (L5157) što znači da se tim dokumentom osporava tvrdnja iz 2015. godine kada je popis nerazvrstanih cesta donesen da preko nekretnine podnositelja zahtjeva prolazi nerazvrstana cesta, budući se u tom dokumentu tek planira izgradnja nove ovakve ceste dijelom i po rubnom dijelu nekretnine podnositelja zahtjeva.

Predlaže stoga sudu da usvoji zahtjev i ukine osporenu odluku, te ujedno da temeljem odredbe članka 85. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima do donošenja presude rješenjem obustavi izvršenje osporenog općeg akta.

U očitovanju donositelj općeg akta, Grad Mali Lošinj, navodi da je donošenjem predmetne odluke grad zaštitio javni interes što je cilj rješavanja statusa i evidentiranja cesta u uporabi do stupanja na snagu Zakona o cestama iz 2011. godine odnosno postupka evidentiranja cesta temeljem članka 131. Zakona o cestama („Narodne novine“ 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.). Navodi Prostorni plan uređenja Grada Malog Lošinja iz 2008. godine, prema kojem je predmetna cesta, definirana kao postojeća cesta te je u ožujku 2015. godine uvedena u popis nerazvrstanih cesta Odlukom Gradskog vijeća.

Prilikom izdavanja prvog rješenja komunalni redar je učinio grešku navodeći da se prepreka nalazi na k.č.10912/1 k.o. Č. umjesto k.č.10912/1 k.o. M. L. iz razloga što je upravo ovdje prestala katastarska općina M. L. i početak je katastarske općine Č., a u dokaz tome navodi grafički prikaz s ARACODA – granice katastarskih općina. Istodobno komunalni redar greškom nije naveo da je stranka zagrabilo cestu na dvije pozicije, radi čega je izdano novo rješenje o uklanjanju kojim je naloženo istoj stranci micanje zemljanog materijala, granja, kamenja i ostalog materijala sa k.č.10912/1 k.o. M. L. na poziciji nerazvrstane ceste oznake ML-152 u naselju A., do čega je došlo jer se radi o čestici velike površine na kojoj se račvaju dvije postojeće nerazvrstane ceste označene kao Č-50 i ML-152. Oba su rješenja komunalnog redara bila predmet žalbenog postupka od kojih je na prvo rješenje žalba usvojena zbog greške u navođenju katastarske čestice, a u odnosu na drugo rješenje odbijena od strane drugostupanjskog tijela čime je rješenje potvrđeno u korist grada.

U odnosu na tvrdnju tužitelja da je tek primitkom rješenja saznao da se na nekretnini navodno nalazi lokalna nerazvrstana cesta, navodi da cestu kojom prometuju vozila za ulaz u naselje od strane većeg broja korisnika nije moguće ne vidjeti prilikom kupnje i obilaska terena iz razloga što postoji na terenu neovisno o tome je li odluka o popisu donesena ili ne, a tu cestu koristi stranka kada prilazi nekretnini koju je kupila, jer druge pristupne ceste nema. Štoviše, navodi da je u zadnjoj izmjeni Prostornog plana predlagatelj dao prijedlog za neznatno izmicanje ceste, no tvrdnja da cesta ne postoji i da se njome ne služe vozila je pogrešna, jer nitko od vlasnika parcela nije nikad zatražio od Grada Malog Lošinja da zaštiti njegov privatni interes, dok cestom prometuje veći broj vozila, a nužna je za postojeće kao i novo građevinsko područje na tom terenu. Činjenica da je put bijeli i neasfaltiran u velikoj dužini nije razlog da se ne smatra cestom prema članku 131. stavak 1. Zakona o cestama koji određuje minimum kriterija, a to je da se cesta koja se na dan stupanja na snagu tog Zakona koristi za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu tog Zakona, postaju nerazvrstane ceste.

Tvrđi da se ovom prometnicom služi veći broj građana naselja, dok je s druge strane još jedan ulaz u naselje, ali zbog opterećenosti jedne prometnice kao i zbog sigurnosti zbog požara ili bilo koje druge nepogode postoji činjenica da postoje dvije ceste ulaza u naselje A., kao i dvije ceste ulaza u naselje U.. Konkretno cesta je nastala 1983. godine što znači prije 1997. i trasiranim polaganje cjevovoda od strane komunalnog društva pod upravom Općine C. – L. u kojoj je položen cjevovod, a prema očitovanju pravnog slijednika Vodoopskrba i odvodnja C. – L. d.o.o. sa pripadajućim kartama, a među dokazima se dostavlja i topografska karta iz tog vremenskog razdoblja u kojoj je cesta ucrtana. Da je cesta izvedena 1983. godine kao što se i koristila, od te godine potvrđuje i Mjesni odbor A. svojim dopisom.

U odnosu na navod da je člankom 184. Prostornog plana uređenja grada određeno da se cesta planira izvesti navodi da se to odnosi na potpunu gradnju te ceste u punom profilu s javnom rasvjetom i opremom što će se izvoditi u idućem dugoročnom razdoblju.

Zaključno navodi da je Odluka o popisu nerazvrstanih cesta od javnog interesa donijeta na temelju Zakona o cestama iz 2011. godine čime se rješavaju problemi u praksi, a nerazvrstane ceste

iz popisa koji je sastavni dio odluke prelazi preko mnogo čestica u vlasništvu privatnih osoba no njihovim zatvaranjem bilo bi onemogućeno prometovanje vozila, a niti jedan vlasnik nije prigovorio evidentiranju nerazvrstane ceste osim predlagatelja. Primjećuje da predlagatelj nije imao dovoljno uvida u naše zakone, te su stoga i u žalbama navedeni argumenti poput uporabne dozvole, kao i ne poznavanje propisa o upisu postojećih cesta i članka 131. Zakona o cestama. Obzirom da je u interesu provoditi zakon skreću pozornost i na odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Postojeća cesta je u interesu predlagatelja jer u suprotnom ne bi imao uvjete za gradnju na vlastitoj parceli, a nejasno je kako mu istodobno smeta što se njome služi veliki broj građana. Ista stranka dala je prijedlog kako bi mu odgovaralo da se cesta izgradi u momentu kada se će rekonstruirati sa neznatnim izmicanjem trase. U pravitku očitovanja prilaže stručno mišljenje o pravnom statusu nerazvrstanih cesta izrađeno od strane dr.sc. I. B. dip.ing. prometa stalnog sudskog vještaka od listopada 2016. godine.

Predlaže ovom Sudu odbiti zahtjev.

Zahtjev nije osnovan.

Odlukom o popisu nerazvrstanih cesta koja je predmet ovog postupka utvrđen je Popis nerazvrstanih cesta na području Grada Malog Lošinja.

Prema ocjeni ovog Suda podnositelji svojim zahtjevom nisu doveli u sumnju suglasnost osporene Odluke o nerazvrstanim cestama s odredbama Zakona o cestama. Odluka je donijeta temeljem članka 107. stavka 3. Zakona o cestama („Narodne novine“ 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14. dalje u tekstu: ZOC) koji članak se odnosi na upravljanje građenje i održavanje nerazvrstanih cesta, te određuje da se to čini na način propisan za obavljanje komunalnih djelatnosti sukladno propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo, ako ovim Zakonom nije propisano drukčije. Prema stavku 3. tog članka jedinica lokalne samouprave vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području, s time da je prema članku 4. tog Zakona sadržaj i način vođenja jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama propisan od strane ministra uz suglasnost ministra nadležnog za poslove komunalnog gospodarstva.

Prema članku 131. tog ZOC-a nerazvrstane ceste izgrađene do dana stupanja na snagu Zakona o cestama („Narodne novine“ 84/11.) koje nisu evidentirane u katastru ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastrima temeljem geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste, a koji pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom sukladno propisima iz članka 107. ovog Zakona i rješenja nadležnog zemljišno knjižnog suda o provedbi prijavnog lista.

ZOC-om je dana definicija nerazvrstane ceste u članku 98. koji u stavku 1. određuje da su nerazvrstane ceste, ceste koje se koriste za promet vozilima i koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim ZOC-om i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ZOC-a, te se posebice navode neke od tih, s time da se nerazvrstanim cestama smatraju i druge ceste na području naselja i gradova.

Predlagatelj niti ne osporava, da se sporne ceste koriste za promet vozilima, na način da ih svatko slobodno koristi, ali smatra da iz razloga što se radi o tzv. bijelom putu ne mogu se smatrati nerazvrstanom cestom, što ne proizlazi iz navedene definicije nerazvrstane ceste, kako to pravilno i ispravno navodi u svom očitovanju donositelj općeg akta.

Stoga ovaj Sud ocjenjuje da predmetna odluka nije u nesuglasju s odredbama ZOC-a temeljem kojeg je donesena.

Zbog načina na koji je odlučeno nije bilo razloga odlučivati o prijedlogu za obustavu izvršenja općeg akta.

Odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i

29/17.) odlučeno je kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 4. srpnja 2017.

Predsjednica vijeća
Lidija Vukičević, v.r.