

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

Poslovni broj: Usoz-2/17-5

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 Marine Kosović Marković, predsjednice vijeća, Ane Berlangi Fellner, Arme Vagner Popović, Mirjane Čačić i Eveline Čolović Tomić članova vijeća, te više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po zahtjevu M. M. H. iz E.-D., S... Nj., koju zastupaju odvjetnici iz Zajedničkog odvjetničkog ureda G. M. i D. K., R., na sjednici vijeća održanoj 26. listopada 2017.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositeljica je podnijela zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o nerazvrstanim cestama na području Grada Malog Lošinja (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 10/15.) i Odluke o popisu nerazvrstanih cesta na području Grada Malog Lošinja (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 8/15.).

Zahtjev podnositeljice u ovom Sudu zaprimljen je pod brojem: Usoz-2/17, a kako se isti zahtjev odnosi na ocjenu zakonitosti dva opća akta to su predmeti razdvojeni. O zahtjevu u dijelu koji se odnosi na Odluku o nerazvrstanim cestama na području Grada Malog Lošinja Sud je odlučivao pod poslovnim brojem: Usoz-2/17, dok je u dijelu u kojem se zahtjev odnosi na Odluku o popisu nerazvrstanih cesta na području Grada Malog Lošinja, Sud odlučivao pod poslovnim brojem: Usoz-5/17.

Podnositeljica navodi da je vlasnica zkčbr. 1056/6 k.o. P. K.₁. Navodi da se radi o kući za odmor i zemljištu koju dugi niz godina koristi obitelj vlasnice. Na predmetnoj čestici vlasnica je na svoju inicijativu i o vlastitom trošku uredila pristupni put, neasfaltirani, šljunčani s ulaza u parcelu do kuće, a isti je privatni put u dogovoru s vlasnikom susjedne parcele produžen do ulaza u istu te služi i kao prilaz na susjednu parcelu. Taj je put kod ulaza od izgradnje neprekidno bio zatvoren kapijom i osim vlasnice i susjeda nitko nije njime prolazio niti je mogao proći. Na inicijativu izvjesnog privatnog poduzetnika koji u akvatoriju u neposrednoj blizini sporne nekretnine ima pod koncesijom privezište za jahte i druga turistička plovila Grad Mali Lošinj inicirao je infrastrukturno opremanje tog privezišta. Obzirom da najkraću razdaljinu od javnog puta do spomenutog privezišta predstavlja upravo privatni put na zemljištu tužiteljice, ovlaštene osobe kojima se očito „učinilo

zgodnim“ po pojednostavljenom postupku de facto su izvestiti podnositeljicu zahtjeva. Od strane Grada kao javnopravnog tijela lokalne samouprave pokrenule su proceduru za proglašenje spomenutog puta nerazvrstanom cestom. Tu se radi o privatnom putu koji je u vlasništvu podnositeljice i koji se proglašava nerazvrstanom cestom oznake PK-27B i koji je ucrtan i označen u priloženom drugostupanjskom aktu. Ističe da je rješenjem Upravnog odjela za komunalni sustav Grada od 22. srpnja 2016. podnositeljici zahtjeva naloženo uklanjanje metalnih vrata na gore spomenutoj parceli te zabranjeno daljnje „zaposjedanje“ privatnog puta, dakle, potpuno nezakonito samim općim aktom već proglašen nerazvrstanom cestom oznake PK-27B. Povodom njene žalbe drugostupanjsko tijelo je rješenjem od 17. studenoga 2016. poništilo to rješenje, ali u međuvremenu su rješenjem o izvršenju komunalnog redara od 17. kolovoza 2016. ova metalna vrata uklonjena. Smatra da se radi o nezakonitom općem aktu i to u cjelini, a ne samo neke njegove pojedine odredbe. Ističe da Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda jamči pravo vlasništva pojedincima uz potanko određene iznimke propisane člankom 1.1. Protokola. Smatra da su ispunjene procesne pretpostavke za podnošenje ovog zahtjeva sukladno odredbi članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima. Naime, podnositeljici zahtjeva je 12. prosinca 2016. dostavljena drugostupanjska odluka kojom je odlučeno o njenoj žalbi i poništeno prvostupanjsko rješenje. Ukoliko pak Sud smatra da nisu ostvarene procesne pretpostavke predlaže postupak pokrenuti po službenoj dužnosti o čemu postoji već sudska praksa izražena u odluci broj: Usov-36/16. Nadalje, upućuje na odredbe Zakona o cestama koji određuje pojam nerazvrstane ceste u članku 101. dok je odredbom članka 102. stavka 1. tog Zakona određeno da nerazvrstana cesta postaje javno dobro u općoj uporabi pravomoćnošću uporabne dozvole, odnosno izdavanjem drugog akta na temelju kojeg je dopuštena uporaba građevine sukladno posebnom propisu. Nerazvrstane ceste odlukom određuje ministar mora, prometa i infrastrukture koju je dužan donijeti u roku od šest mjeseci. Nadalje, smatra da su njena prava zaštićena Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakonom o cestama, Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade kao i Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te da je predmetna odluka u suprotnost s tim zakonima. Upućuje na odredbu članka 33. stavka 2. i 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima jer se radi o tome da je na ovaj način oduzeto pravo vlasništva i da je zapravo provedeno potpuno izvlaštenje. U tom pogledu postoji i odluka ovog Suda broj: Usov-75/12 čije dijelove podnositeljica zahtjeva citira. Također, ukazuje i na stav Ustavnog suda Republike Hrvatske izražen u odluci U-I/4445/2008 kako je djelovanje s faktičnim učincima izvlaštenja, a bez prethodne mogućnosti sudjelovanja u sudskom ili upravnom kontradiktornom postupku, u kojem bi vlasniku bila omogućena zaštita njegovih prava protuustavno. Ističe i da je Vlada Republike Hrvatske u svom mišljenju od 10. srpnja 2014. navela da u slučaju da vlasnik nekretnine na kojoj je izgrađena nerazvrstana cesta za istu nije ostvario naknadu u skladu s propisima, svoje pravo može ostvariti pred za to nadležnim sudom. Smatra da je predmetni opći akt u suprotnosti sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi obzirom da materija (pravo vlasništva i njegovo ograničenje) koja je regulirana istim ne potpada u nadležnost i djelokrug tijela jedinica lokalne samouprave o čemu je Sud izrazio svoje shvaćanje u predmetu Usov-95/16. Također u predmetu broj: Usov-57/14 Sud je izrazio shvaćanje da donošenjem „osporenog Pravilnika donositelj je prekoračio zakonom propisane ovlasti“. Konačno predmetni opći akti u suprotnosti su s pravom Europske unije i to člankom 9. Ugovora o EU, člankom 18., 26. stavkom 2., 34., 35., 49. stavak 2., 56., 57. i 58. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. O tome postoji opsežna praksa Suda pravde EU prema kojoj „U svakoj situaciji u kojoj ne postoji opravdan razlog za različit tretman na temelju državljanstva takvo postupanje se ima smatrati diskriminatornim“ kao i „Pravila o jednakom tretmanu ne samo da zabranjuju diskriminaciju na temelju državljanstva ili, kod pravnih osoba, sjedišta, već i svako prikriveno postupanje koje vodi jednakom rezultatu“ te „Zabranjeno je i blago različito postupanje i ako se isto temelji na nacionalnom zakonodavstvu“. S obzirom na važnost načela koja su posrijedi predlaže da

Sud obustavi izvršenje predmetnih općih akata o čemu je Sud već izrazio shvaćanje u predmetu Usoz-223/13. Predlaže da se ukine Odluka o nerazvrstanim cestama na području Grada Malog Lošinja (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 10/15.). Podredno, u slučaju dvojbe oko tumačenja i primjene pojedinih odredbi pravne stečevine Europske unije, Osnivačkog ugovora i akata Unije predlaže da se Sudu pravde EU postavi prethodno pitanje o primjeni gore navedenih odredbi europskog prava.

Tijekom postupka u svezi s podnesenim zahtjevom Sud je odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) zahtjev dostavio na očitovanje donositelju osporenog općeg akta.

Gradsko vijeće Grada Malog Lošinja dostavilo je očitovanje na podneseni zahtjev u kojem ističe da je Odluka donesena temeljem odredbe članka 109. Zakona o cestama te usvojena od nadležnog tijela Gradskog vijeća Grada Malog Lošinja dana 26. ožujka 2015. Pobjija navode podnositeljice zahtjeva te navodi da se Odlukom rješava status i evidentiranje cesta u uporabi do stupanja na snagu Zakona o cestama iz 2011. godine, odnosno procedure evidentiranja cesta temeljem članka 131. Zakona o cestama ("Narodne novine", broj 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.). Upućuje na odredbu članka 98. i 131. Zakona o cestama. Također navodi da je Zakonom o sigurnosti prometa na cestama definirana nerazvrstana cesta kao „površina koja se koristi po bilo kojoj osnovi i koja je dostupna većem broju korisnika (seoski, poljski, šumski putovi, putovi na nasipima za obranu od poplava, pristupne ceste, prostori, parkirališta, benzinskih crpki i sl.)“. Ističe da podnositeljica zahtjeva nije vlasnik kčbr. 1056/5, niti je vlasnik kčbr. 1065, kčbr. 1064/2, 1064/1 i 1063 k.o. P. K.₁, o čemu prilaže ortofoto snimak i izvadak iz zemljišne knjige. Označena nerazvrstana cesta je cesta koja se koristi za prolaz i pristup drugim parcelama i objektima. Uz cestu su položene elektroinstalacije, vodovodne instalacije koje se uvijek polažu na javnim površinama bilo da su one uknjižene kao javno dobro ili u naravi predstavljaju cestu kojom upravljaju jedinice lokalne samouprave. Nerazvrstana cesta čija širina iznosi cca 4 metra ima jasno označene granice podignutih zidića okolnih parcela i postojećih ograda što je vidljivo iz priloženih fotografija. Budući da je podnositeljica zahtjeva postavila ogradu na samom križanju dviju cesta, a na kčbr. 1056/5 k.o. P. K.₁ onemogućila je prolaz i korištenje nerazvrstane ceste to je komunalni redar postupio sukladno Odluci o nerazvrstanim cestama na području Grada Malog Lošinja. Nadalje, nije točan navod podnositeljice zahtjeva da bi predmeta Odluka bila donesena na inicijativu privatnog poduzetnika budući da je Grad postupao po službenoj dužnosti i odluka je donesena za cjelokupno administrativno područje Grada Malog Lošinja, a ne isključivo za naselje P. K.₁. Nije točan niti navod da bi se radilo o privatnom putu, a što je sve vidljivo iz geoinformacijskog sustava (dalje: GIS) u kojem se nalaze svi podaci izmjere u jedinicama lokalnih samouprava. U ovom se slučaju GIS nerazvrstanih cesta radi na način da se podaci prikazuju tablično i grafički te uz daljnju razradu unosi se njihovo stanje, širina, opremljenost, potreba za sanacijom itd. Navodi da je u „Službenim novinama“ objavljena Odluka o popisu nerazvrstanih cesta na području Grada Malog Lošinja čiji je sastavni dio tablični prikaz cesta. Uvidom u popis i grafiku ceste se ne razlikuju. Dokaz o tome grafički je prikaz ceste PK-27 i popis. Predmetna nerazvrstana cesta oznake PK-27, a ne kako to pogrešno navodi podnositeljica zahtjeva PK-27B, sveukupne je duljine od 226 m i proteže se od k.č.br. 1048 k.o. P. K.₁ do ... Nadalje, navodi da se radi o cesti kakvu imaju u vidu odredbe Zakona o cestama te da je komunalni redar bio, u konkretnom slučaju, ovlašten postupati i podnositeljici zahtjeva narediti uklanjanje postavljenih metalnih vrata, i to temeljem odredbe članka 21. i 22. Odluke o nerazvrstanim cestama na području Grada Malog Lošinja. Prilikom izdavanja tog rješenja komunalni redar učinio je omašku navodeći da se prepreka nalazi ispred nekretnine k.č.br. 1056/6 k.o. P. K.₁, umjesto na k.č.br. 1056/5 k.o. P. K.₂. U konkretnom slučaju odlučna je primjena odredbe članka 131. stavka 4. Zakona o cestama, jer se radi o nerazvrstanoj cesti izgrađenoj do stupanja na snagu tog Zakona (27. srpnja 2011.), koje nisu evidentirane u katastru ili nije evidentirano njihovo

stvarno stanje, pa se evidentiraju na temelju geodetskog elaborata navedenog stanja nerazvrstane ceste. Ministar mora, prometa i infrastrukture odlukom određuje nerazvrstane ceste na cjelokupnom području Republike Hrvatske, a koja odredba se odnosi na ceste iz članka 98., točnije na ceste koje se nalaze na području gradova s više od 35.000 stanovnika te gradova koji su sjedišta županije bile razvrstane u javne ceste Odlukom o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste. Nadalje, prema odredbi članka 107. stavka 3. Zakona o cestama jedinica lokalne samouprave vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području, pa je temeljem te odredbe i donesena Odluka o popisu nerazvrstanih cesta na području Grada Malog Lošinja. Upućuje na odredbu članka 111. Zakona o cestama kojom je definiran inspekcijski nadzor nad tim cestama. Što se tiče iznimke koje članak 1.1. Protokola predviđa, ističe da je zakonodavac Zakonom o cestama iz 2011. godine omogućio zaštitu javnog dobra i javnog interesa. Što se tiče imovinsko-pravnih odnosa na nerazvrstanoj cesti koja se upisuje te registrira, sukladno mišljenju Vlade Republike Hrvatske, a vezano za primjenu Zakona o cestama, ističe se da stranka svoje pravo, kao naknadu može pokrenuti pred sudom što jamči pravo na naknadu u slučaju oduzimanja odnosno ograničenja prava vlasništva dok se cesta evidentira po službenoj dužnosti. Odluke ovog Suda na koje podnositeljica zahtjeva upire nisu primjenjive u konkretnom slučaju. Predlaže da se zahtjev odbije te da se odbije zahtjev za obustavom izvršenja Odluke o nerazvrstanim cestama na području Grada Malog Lošinja.

Zahtjev nije osnovan.

Gradsko vijeće Grada Malog Lošinja temeljem ovlaštenja iz odredbe članka 109. Zakona o cestama (Narodne novine, broj 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.) donijelo je Odluku o nerazvrstanim cestama na području Grada Malog Lošinja (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 10/15. i 21/15- ispravak.).

Prema odredbi članka 109. stavka 1. navedenog Zakona, jedinica lokalne samouprave uređuje vrste, opseg i rokove izvođenja radova redovitog i izvanrednog održavanja nerazvrstanih cesta te kontrolu i nadzor nad izvođenjem tih radova te propisuje prekršajne odredbe. Prema stavku 2. citiranog članka Zakona, jedinica lokalne samouprave uređuje zaštitu nerazvrstanih cesta uz odgovarajuću primjenu odredbi članka 45. stavka 1., 2., 4. i 5., članka 49., 51., 54., 57., 58., 60., 61. i 62. ovoga Zakona te propisuje prekršajne odredbe. Prema stavku 3. citiranog članka Zakona na nerazvrstane ceste odgovarajuće se primjenjuju odredbe iz članka 46., 47. i 48. ovoga Zakona.

Odredbom članka 98. stavak 1. navedenog Zakona propisano je da su nerazvrstane ceste ceste koje se koriste za promet vozilima i koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim ovim Zakonom i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ovog Zakona, i to posebice:

- ceste koje su na području gradova s više od 35.000 stanovnika te gradova koji su sjedišta županija bile razvrstane u javne ceste Odlukom o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste (Narodne novine, broj 54/08., 122/08., 13/09., 104/09. i 17/10.),

- ceste koje povezuju naselja,
- ceste koje povezuju područja unutar gradova i naselja,
- terminali i okretišta vozila javnog prijevoza,
- pristupne ceste do stambenih, poslovnih, gospodarskih i drugih građevina,
- druge ceste na području naselja i gradova.

Prema stavku 2. citiranog članka Zakona, ceste iz stavka 1. podstavka 1. ovoga članka odlukom određuje ministar.

Prema članku 101. stavku 1. Zakona o cestama, nerazvrstana cesta je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalazi.

Iz naprijed navedene odredbe članka 109. Zakona o cestama proizlazi da je jedinica lokalne samouprave ovlaštena svojom odlukom urediti vrstu, opseg i rokove izvođenja radova redovitog i

izvanrednog održavanja nerazvrstanih cesta te kontrolu i nadzor nad izvođenjem tih radova te propisati prekršajne odredbe, što je po ocjeni ovog Suda osporenom odlukom i učinjeno.

Prema odredbi članka 35. stavka 1. točka 2. i članka 73. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 19/13.-pročišćeni tekst i 137/15.), odluke i druge opće akte, kojima uređuje pitanje iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, donose predstavnička tijela općina, grada i županije, u skladu sa svojim statutom. Osporenu odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Malog Lošinja koje je sukladno odredbi članka 27. navedenog Zakona predstavničko tijelo te jedinice lokalne samouprave.

Stoga, tvrdnja podnositeljice zahtjeva da je ministar trebao svojom odlukom odrediti nerazvrstane ceste nije osnovana, budući da je ministar sukladno navedenoj odredbi članka 98. stavka 2. Zakona o cestama ovlašten odrediti ceste koje su na području gradova s više od 35.000 stanovnika te gradova koji su sjedišta županija bile razvrstane u javne ceste Odlukom o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste (Narodne novine, broj 54/08., 122/08., 13/09., 104/09. i 17/10.), u koje Grad Mali Lošinj ne spada.

Naime, iz predmetne odluke proizlazi da je istom uređeno upravljanje, građenje, konstrukcija i održavanje nerazvrstanih cesta na području Grada Malog Lošinja kao i kontrola i nadzor nad izvođenjem radova na nerazvrstanim cestama te mjere za zaštitu nerazvrstanih cesta kao i prekršajne odredbe, na što je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ovlašteno temeljem naprijed navedene odredbe članka 109. Zakona o cestama. Tom odlukom se osim općih odredaba koje su propisane Zakonom o cestama (primjerice članak 2., članak 98., članak 100., članak 101., članak 103. i td.) razrađuje tko upravlja nerazvrstanim cestama, tko održava iste, što se podrazumijeva pod poslovima održavanja odnosno redovitog te izvanrednog održavanja cesta, koji su poslovi građenja i rekonstrukcije nerazvrstanih cesta kao i koje su mjere za zaštitu nerazvrstane ceste. Dakle, predmetna odluka na općenit način regulira naprijed navedeno i to u odnosu na sve nerazvrstane ceste na tom području, a ne samo za k.o. P. K.1.

S obzirom na sadržaj predmetne odluke nije osnovan navod podnositeljice zahtjeva da bi predmetna odluka bila u nesuglasju s odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, broj 81/15 i 94/17.) te odredbama Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade (Narodne novine, broj 74/14.).

Nadalje, Protokol 1.1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine, broj 18/97., 6/99.-proč.tekst, 8/99.-ispravak, 14/02., 1/06. i 2/10. – Međunarodni ugovori) daje ovlast državi da zakonom uredi ili ograniči pravo vlasništva pod određenim uvjetima, a u ovom slučaju to je propisano Zakonom o cestama, a ovaj Sud nije ovlašten ocjenjivati suglasnost zakona s međunarodnim ugovorom.

Također, predmetnom odlukom ne propisuje se drugačiji tretman stranih državljana u odnosu na hrvatske državljane, pa načelna stajališta Suda EU, na koja podnositeljica upire, nisu primjenjiva. Postavljanje prethodnog pitanja pred Europskim sudom pravo je i obveza Suda kad primjenjuje primarno ili sekundarno pravo EU koje Sud u ovom predmetu nije primijenio.

Također, ovdje se ne radi o istoj pravnoj situaciji kakvu imaju u vidu odluke ovog Suda i Ustavnog suda Republike Hrvatske na koje podnositeljica zahtjeva upire.

Slijedom navedenog, ovaj Sud ocjenjuje da predmetna odluka nije u nesuglasju s odredbama Zakona o cestama temeljem kojeg je donesena i Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade i Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi na koje podnositeljica zahtjeva upire.

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

Odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučeno je kao u izreci ove presude.

U Zagrebu, 26. listopada 2017.

Predsjednica vijeća
Marina Kosović Marković, v.r.