

**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 Blanke Turić, članica vijeća, uz sudjelovanje sudske savjetnice Branke Cvitanović, zapisničarke, po zahtjevu I. P. i E. P. iz K., koje zastupa odvjetničko društvo G. N. M. d.o.o. iz Z., u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici održanoj 30. listopada 2018.

**p r e s u d i o j e**

Ukida se Odluka Gradonačelnika Grada Zadra, KLASA: 940 - 01/12 - 01/43, URBROJ: 2198/01- 2 - 15-5 od 3. ožujka 2015. godine.

**Obrazloženje**

I. P. i E. P. iz K., podnijeli su ovom Sudu putem punomoćnika odvjetničkog društva G. N. M. d.o.o. iz Z., zahtjev sukladno članku 83. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17., dalje: ZUS) za ocjenu zakonitosti Odluke Gradonačelnika Grada Zadra, KLASA: 940 - 01/12 - 01/43, URBROJ: 2198/01- 2 - 15-5 od 3. ožujka 2015. godine, kojom se utvrđuje da su nekretnine čest. zem. 412/101 i čest. zem. 412/103 k.o. D. , nerazvrstane ceste javno dobro u Općoj uporabi neotuđivo vlasništvo Grada Z. ( dalje u tekstu: Odluka) .

U zahtjevu u bitnom navode odredbe Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama čl. 1. Protokol 1, koje se odnose na pravo na mirno uživanje vlasništva, zatim Čl. 134. Ustava Republike Hrvatske prema kojem su međunarodni ugovori iznad zakona, pod uvjetima iz tog članka Ustava, kao i odredbu čl. 48. Ustava Republike Hrvatske koja jamči pravo vlasništva. Navode i odredbom čl. 1. st. 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima koja propisuje kako se pravo vlasništva i druga stvarna prava mogu protiv vlasnikove volje oduzeti ili ograničiti samo pod pretpostavkama i na način određen zakonom. Naposljetku, navode odredbe čl. 102. st. 1. i 131 st. 3. Zakona o cestama, te smatraju da je u konkretnom slučaju pravo vlasništva podnositelja zahtjeva oduzeto protiv volje vlasnika bez ispunjenja zakonom određenih pretpostavki za upis nerazvrstane ceste. Smatraju da iz sporne

odluke nije razvidno da je izrađen geodetski elaborat izvedenog stanja nerazvrstane ceste, niti sačinjen prijavni list u tu svrhu, nije ni ishoda pravomoćna uporabna dozvola za istu što su uvjeti da bi nerazvrstana cesta postala javno dobro u općoj uporabi. Navode i odredbu čl. 105. Zakona o cestama kojom je regulirano da se primjenjuje propis o izvlaštenju u postupku izvlaštenja radi građenja, rekonstrukcije i održavanje nerazvrstane ceste, te posebno navodi st. 2. i 5. tog članka. Ističu da postupak izvlaštenja nikada nije proveden niti je podnositelju zahtjeva isplaćena bilo kakva naknada, odnosno nije mu dana druga odgovarajuća nekretnina u vlasništvu jedinice lokalne samouprave. Smatraju stoga da nije proveden zakoniti postupak utvrđivanja nerazvrstane ceste i nije vlasniku isplaćena nikakva naknada. Pojašnjavaju da predmetna nekretnina u pretežitom dijelu predstavlja ulaz u kuće i sastavni dio nekretnina podnositelja zahtjeva, te da tim nekretninama osim podnositelja zahtjeva nitko ne prolazi, nije nikad prolazio, pa niti u vrijeme stupanja na snagu Zakona o cestama/11. Iznose činjenicu da su za odluku saznali 3. ožujka 2018. kada su izvršili uvid u zemljišnu knjigu Općinskog suda u Zadru, te izvršili preslik prijedloga Grada Z. za uknjižbu prava vlasništva na predmetnoj nekretnini, a prilog kojemu je i pobijana Odluka. Stoga predlažu ovom Sudu prihvatiti zahtjev i ukinuti Odluku kojom se utvrđuje da je nekretnina čest. zem. 412/103 k.o. D. , nerazvrstana cesta javno dobro u Općoj uporabi neotuđivo vlasništvo grada Z., a koju je donio Gradonačelnik Grada Zadra.

Za Grad Z. očitovanje na podneseni zahtjev je dao Upravni odjel za gospodarenje gradskom imovinom Grada Z. u kojem navodi da je Odluka o utvrđivanju statusa za nekretninu označenu kao čest. zem. 412/103 k.o. D. akt poslovanja Grada Z., a nikako opći akt. Grad Z. je bio dužan uskladiti stvarno stanje nekretnine pa je slijedom toga i donesena osporavana Odluka. Navodi da su predlagatelji davno prije stupanja na snagu Zakona o cestama na označenoj nekretnini izgubili pravo vlasništva, jer je nekretnina u naravi predstavljala cestu kojom su prometovali svi stanovnici kojima je služila za promet. Nikada upisani zemljišno knjižni vlasnici nisu osporavali prolaz tom česticom zemlje, a za pretpostaviti je da je davno ekspropirana, s time što je općepoznato da se ta rješenja u režimu društvenog vlasništva nisu provodila. Intencija je zakonodavca koji je donio Zakon o cestama da se uskladi stvarno stanje sa zemljišnoknjižnim stanjem, a bivši vlasnici su mogli pred općinskim sudovima tražiti naknadu štete, ako su na to imali pravo, odnosno ako im to pravo nije zastarjelo. Smatra da se neosnovano predlagatelji pozivaju na odredbu čl. 102. i čl. 105. Zakona o cestama, jer se taj članak ovdje ne primjenjuje. Za primjenu čl. 131. st. 3. tog Zakona smatra da suglasnost vlasnika nije niti potrebna, a označena čestica zemlje je prešla u novu česticu zemlje koja sada nosi oznaku čest. zem. 2323 k.o. D.

Predlaže zahtjev odbaciti, odnosno odbiti.

Zahtjev je osnovan.

Prema članku 36. stavku 1. točki 2. Statuta Grada Z. („Glasnik Grada Zadra broj: 9/09,28/10,3/13, 9/14 i 2/15) Gradonačelnik donosi opće i pojedinačne akte kada je na to ovlašten propisima.

U ovom slučaju Odluku je Gradonačelnik donio na temelju odredbe članka 131. Zakona o cestama (Narodne novine, broj 84/11, 18/13, 22/13, 54/13, 148/13 i 92/14, dalje u tekstu: ZOC), 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 se 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 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), na 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 opći normativni akti neovlaštenih donositelja mogu biti predmet ocjene zakonitosti u objektivnom upravnom sporu.

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.

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 članaka 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 M. L. („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 30. listopada 2018.

Predsjednica vijeća  
Lidija Vukičević, v.r.