

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 mr. sc. Inge Vezmar Barlek predsjednice vijeća, Eveline Čolović Tomić, Lidije Vukičević, Senke Orlić Zaninović i Blanše Turić članica vijeća, te sudske savjetnice Branke Cvitanović zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti, na sjednici vijeća održanoj 30. listopada 2018.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o proglašenju statusa javnog dobra u općoj uporabi – nerazvrstane ceste za nekretnine u k.o. Biograd – Odluka br. 5 (Službeni glasnik Grada Biograda na Moru, broj 3/2018.).

Obrazloženje

M. P., kojeg zastupa opunomoćenica M. M., odvjetnica u Odvjetničkom društvu Ž. & p. d.o.o., pisarnica Z., je ovom sudu podnio zahtjev (podredno obavijest građana) za ocjenu zakonitosti Odluke o proglašenju statusa javnog dobra u općoj uporabi – nerazvrstane ceste za nekretnine u k.o. Biograd – Odluka br. 5 (Službeni glasnik Grada Biograda na Moru, broj 3/2018.), koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Biograda na Moru (dalje: Odluka). Navodi da je Odluka donesena pozivom na odredbu članka 98. stavka 1. i članka 101. stavka 1. Zakona o cestama (Narodne novine, broj 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14., dalje: ZoC), a odnosi se, između ostalog, i na nekretninu u njegovom vlasništvu i to k.č.br. 588/3 k.o. B. n. M. Smatra da Odluka, iako opći akt, u sebi ujedno sadrži i pojedinačnu odluku kojom je povrijeđeno njegovo pravo, jer se mijenja status i oduzima vlasništvo njegove nekretnine. Na opisani način jedinici lokalne samouprave omogućuje se jednostrano proglašavanje nerazvrstanim cestama nekretnina koje to nisu, a vlasnik za navedeno saznaje tek kad dobije rješenje gruntovnice. K tome, jedinica lokalne samouprave uopće ne navodi na temelju čega je utvrdila da je određena nekretnina (uglavnom u vlasništvu građanina ili Republike Hrvatske) uopće cesta pa da bi se mogao primijeniti postupak upisa nerazvrstanih cesta u katastarske i zemljišne knjige propisan odredbama članka 131. - 133. ZoC-a. Odlukom su kao nerazvrstane ceste određeni ne samo privatni putovi ustanovljeni kao služnosti za pristup kućama ili oranicama, nego i šume, maslinici, ograđena dvorišta kuća pa čak i gospodarske zgrade. Smatra da jedinica lokalne samouprave nema ovlast za donošenje Odluke u odredbi članka 101. stavka 1. ZoC-a na koju se poziva. Predstavničko tijelo samo ima ovlast ukinuti takav status sukladno odredbi članka 103. stavka 2. ZoC-a. Odluka je suprotna i drugoj odredbi na kojoj se temelji, odnosno članku 98. stavku 1. ZoC-a. Poziva se na Odluku Sabora Republike Hrvatske o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 98.

stavka 1. točke 6. ZoC-a (Narodne novine, broj 88/13.) iz koje proizlazi da nekretnina mora po svojim tehničkim karakteristikama predstavljati građevinu koja omogućuje odvijanje prometa (asfalt, kolnik, nogostup) i mora biti korištena od strane neodređenog broja korisnika, koja dva uvjeta moraju biti kumulativno ispunjena. Opisuje konkretne nekretnine koje ne udovoljavaju tim uvjetima te se poziva na odluke redovnih sudova iz kojih proizlazi da nekretnina kčbr. 588/3 k.o. B. nije nerazvrstana cesta. Opisuje i stanje druge nekretnine u svojem vlasništvu oznake 3741/2 k.o. B. koja je dio ograđenog dvorišta obiteljske kuće njegovog pok. djeda. Predlaže Sudu da obustavi od izvršenja i ukine opći akt.

Donositelj akta se u očitovanju na navode zahtjeva poziva na više odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske koji je ocijenio da su odredbe ZoC-a u skladu s Ustavom Republike Hrvatske. Smatra da nekretnina u cijelosti predstavlja nerazvrstanu cestu, odnosno ulicu, što proizlazi iz zemljišnoknjižnog izvotka za k.č.br. 3741/2 k.o. B. n. M. Navodi da je u postupku evidentiranja i upisa nerazvrstane ceste u katastar i zemljišnu knjigu potrebno, između ostalog, da jedinica lokalne samouprave donese odluku kojom se utvrđuje da je određena nekretnina, djelomično ili u cijelosti, nerazvrstana cesta. Poziva se na odredbu članka 131. ZoC-a i navodi da će u odnosu na sve nekretnine sačiniti odgovarajući prijavni list. Poziva se na objašnjenja Državne geodetske uprave od 4. listopada 2012. koja dostavlja. Smatra neosnovanim pozivanje podnositelja zahtjeva na odluke redovnih sudova, jer one nisu od utjecaja na postupak proglašenja i evidentiranja nerazvrstanih cesta, koji je reguliran isključivo odredbama ZoC-a. Ističe kako podnositelj zahtjeva propušta navesti odlučnu činjenicu da je nekretnina čest. 3741/2 k.o. B. n. M. u A listu, kultura, označena kao ulica te da je evidentiranje kulture izvršeno u postupku obnove zemljišnih knjiga. 2004. godine, prilikom terenskog snimanja od strane Područnog ureda za katastar, izvršeno je mjerenje i evidentiranje nekretnine u katastarskom operatu te je navedena kultura ulica pa se na nju primjenjuju odredbe ZoC-a. Zaključuje da je Odluka donesena u skladu sa zakonom.

U povodu obavijesti građana, Sud je na temelju odredbe članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH i 29/17., dalje: ZUS) pokrenuo postupak ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti.

Odluka je donesena pozivom na odredbe članka 98. stavka 1. i članka 101. stavka 1. ZoC-a, članka 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15. i 123/17., dalje: ZoLP(R)S) i članka 26. stavka 1. točke 3. Statuta Grada B. n. M. (Službeni glasnik Grada Biograda na Moru, broj 5/09., 3/13., 8/13., 4/15. i 2/18., dalje: Statut). Točkom I. Odluke navedene su nekretnine za koje se određuje status javnog dobra u općoj uporabi i neotuđivom vlasništvu Grada B. n. M. (pašnjaci, putovi, dvorišta, šume, maslinici, gospodarske zgrade, oranice); točkom II. Odluke određeno je provođenje u katastarskom operatu i uknjižba prava vlasništva, točkom III. određeno je stupanje Odluke na snagu.

Ocjenjajući zakonitost odluke Sud nalazi da zakonske i statutarne odredbe na temelju kojih je donesena nisu valjana osnova za njezino donošenje, zbog čega je Odluku ocijenio nezakonitom.

Odredbom članka 98. stavka 1. ZoC-a 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 te su posebice opisane takve ceste. Dakle, navedenom odredbom propisana je definicija nerazvrstanih cesta, ali nije dana ovlast predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave za donošenje općeg akta.

Odredbom članka 101. stavka 1. ZoC-a propisano je kako je nerazvrstana cesta javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi. Navedenom odredbom dakle reguliran je pravni status nerazvrstane ceste, a ni ona ne sadrži ovlaštenje predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave za regulaciju društvenih odnosa.

Odredbe članka 35. ZoLP(R)S i članka 26. stavka 1. točke 3. Statuta su odredbe načelne naravi koje daju ovlaštenje predstavničkom tijelu na donošenje općeg akta, ali samostalno, bez odgovarajućeg materijalnog propisa, ne čine valjanu osnovu za donošenje takvog akta.

Ovlaštenje predstavničkom tijelu za donošenje općeg akta kojim se utvrđuje popis nerazvrstanih cesta sadrži odredba članka 107. stavka 3. ZoC-a, no u ovom predmetu osporena Odluka nije donesena u smislu te zakonske odredbe. S tim u vezi napominje se da je Sud odlučivao o ocjeni zakonitosti općih akata drugih jedinica lokalne samouprave donesenih na temelju posljednje navedene odredbe, primjerice u predmetima poslovni broj: Usoz-156/15 i poslovni broj: Usoz-5/17.

Zaključno, u odnosu na navode donositelja akta, Sud upućuje na rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-6326/2011 i dr. od 7. veljače 2017. koji u točki 27. navodi da su u tom predmetu osporene odredbe ZoC-a, prije svega norme pravno-tehničke prirode i sadržaja što je vidljivo iz sljedećeg: predmet uređenja stavka 1. članka 131. ZoC-a jest definiranje pojma nerazvrstanih cesta, a predmet uređenja stavka 2. istog članka Zakona 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, dakle, ne dolazi ni do kakve promjene nositelja prava vlasništva. Predmet uređenja stavaka 3., 4., 5. i 6. članka 131. ZoC-a jesu pravno-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.

Budući da je Sud donio meritornu odluku, nije posebno odlučio o prijedlogu za obustavu izvršenja Odluke.

Zbog navedenog, Sud je na temelju odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a presudio kao u izreci, a na temelju članka 86. stavka 4. ZUS-a ukinuti opći akt prestaje važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 30. listopada 2018.

Predsjednica vijeća
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.