

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 Ane Berlengi Fellner, predsjednice vijeća, Marina Kosović Marković, Arme Vagner Popović, Mirjane Čačić i Ljiljane Karlovčan-Đurović, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ljerce Morović Pavić zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po zahtjevu D. S. iz S., na sjednici vijeća održanoj 19. prosinca 2018.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka načelnika Općine Preko, klasa: 940-01/17-01/16, urbroj: 2198/13-02/1-17-1 od 27. prosinca 2017.

Obrazloženje

Podnositelj je Upravnom sudu u Splitu podnio tužbu kojom osporava zakonitost Odluke Općinskog načelnika Općine Preko, klasa: 940-01/17-01/16, urbroj: 2198/13-02/1-17-1 od 27. prosinca 2017. Budući da je odredbom članka 83. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17., dalje: ZUS) u sporovima ocjene zakonitosti općeg akta propisana nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Upravni sud u Splitu rješenjem od 18. rujna 2018., oglasio se nenadležnim i predmet ustupio ovom Sudu.

Podnositelj u zahtjevu iznosi da je osporenom odlukom č.zem. 2306/1 k.o. P. utvrđena u naravi nerazvrstanom cestom, odnosno javnim dobrom u općoj uporabi iako je riječ o nekretnini koja je u zemljišnim knjigama upisana kao suvlasništvo tužitelja. Navodi da je riječ o nekretnini koja se u zemljišnim knjigama vodi kao pašnjak i nema karakter ceste te smatra da tuženik nije imao pravnog osnova za proglašenje ove nekretnine nerazvrstanom cestom.

Sukladno odredbi članka 32. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) pozvan je donositelj odluke da se očituje o navodima zahtjeva.

Općinski načelnik Općine Preko nije dostavio traženo očitovanje.

Zahtjev je osnovan.

Osporenu odluku donio je Općinski načelnik Općine Preko temeljem odredbe članka 2. i 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 26/03.-proč.tekst, 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 49/11., 84/11., 90/11. i 144/12.), odredbe članka 131. Zakona o cestama (Narodne novine, broj 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.) te članka 46. stavka 3. Statuta Općine Preko (Službeni glasnik općine Preko, broj 1/13., 3/13. i 6/17.).

Odredbom točke 1. osporene Odluke utvrđuje se da su nekretnine, uz oznake čestica zemljišta, u naravi nerazvrstana cesta naziva P. M., nerazvrstana cesta naziva Š. J. i nerazvrstana cesta P. D. te nerazvrstana cesta P. G. Točkom 2. Odluke određeno je da su sve ceste iz točke 1. nerazvrstane ceste javno dobro u općoj uporabi, neotuđivo vlasništvo Općine P.; pod točkom 3. određeno je da se nerazvrstane ceste iz točke 1. koriste za promet vozilima stupanjem na snagu Zakona o cestama (Narodne novine, broj 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.); a točkom 3. određeno je da odluka stupa na snagu danom donošenja.

Ovlaštenje općinskog načelnika za donošenje ove Odluke ne proizlazi iz odredbi članaka 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, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 142/12, 94/13, 153/13, 147/14 i 36/15.-dalje u tekstu: ZKG) na koje se općinski načelnik pozvao u uvodu Odluke.

Također ni odredba članka 131. Zakona o cestama (Narodne novine, broj 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14.-u daljnjem tekstu: ZOC) ne daje ovlaštenje za donošenje odluke kojom se utvrđuje da su određene nekretnine nerazvrstane ceste – javno dobro u općoj uporabi neotuđivo vlasništvo JLS.

Stavkom 4. tog članka Zakona, propisano je da nerazvrstane ceste izgrađene do dana stupanja na snagu ZOC-a (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.

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.

Odredbom članka 46. stavka 3. Statuta Općine Preko propisano je da u obavljanju izvršne vlasti općinski načelnik, između ostalog, priprema prijedloge općih akata i izvršava i osigurava izvršenje općih akata općinskog vijeća.

Prema ocjeni ovog Suda, Općinski načelnik Općine Preko 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 JLS.

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 je postupke u povodu prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 131. i 132. Zakona o cestama („Narodne novine“, 84/11., 22/13., 54/13., 48/13.).

Ustavni sud RH je u obrazloženju svojeg rješenja naveo 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 je iz sadržaja navedenih odredaba ZOC-a 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.

Prema dosadašnjoj praksi ovoga Suda, odluke o određivanju i popisu nerazvrstanih cesta bile su predmetom ocjene zakonitosti. U predmetima Usoz-156/15, Usoz-2/17 i Usoz-5/17, Odluku je donijelo Gradsko vijeće Grada M. L., a u predmetu Usoz-69/17, Gradsko vijeće Grada B. n. M.

Kao što je navedeno, ove odluke donijela su njihova predstavnička tijela, koja su odredbom članka 73. stavka 1. Zakona o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“, broj: 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09.,

150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst i 137/15. – ispravak) ovlaštena donositi opće akte u skladu sa svojim statutom.

Prema dosadašnjoj praksi ovog Suda, akti neovlaštenih donositelja, kao i akti koji nisu objavljeni u skladu sa zakonom nisu smatrani općim aktima koji proizvode pravne učinke.

Prema zaključku o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca Visokog upravnog suda Republike Hrvatske održane dana 15. lipnja 2018., u primjeni 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. Gradonačelnik je izvršno tijelo grada, dok je općinski načelnik izvršno tijelo općine. Stoga je odgovarajućom primjenom navedenog zaključka odlučeno kao u izreci.

Presuda je donesena temeljem članka 86. stavak 3. ZUS-a, a prema odredbi članka 86. stavka 4. ZUS-a, ukinuta Odluka prestaje važiti danom objave u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 19. prosinca 2018.

Predsjednica vijeća  
Ana Berlangi Fellner, v.r.