

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 sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Dijane Vidović, Senke Orlić-Zaninović i Biserke Kalauz, članica vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu prijedloga P. 1. d.d. P., P., na sjednici vijeća održanoj 28. listopada 2020.

p r e s u d i o j e

Ukida se Zaključak o utvrđivanju popisa nerazvrstanih cesta na području Grada Umaga – Umago („Službene novine Grada Umaga“, 14/19.).

Obrazloženje

Podnositelj je Sudu podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti Zaključka o utvrđivanju popisa nerazvrstanih cesta na području Grada Umaga – Umago („Službene novine Grada Umaga“, 14/19.).

U zahtjevu se u bitnom ističe da je Zaključak donijelo neovlašteno tijelo budući da Gradonačelnik Grada Umaga, koji je donio osporavani Zaključak, na temelju Statuta Grada Umaga („Službene novine Grada Umaga“, 9/09., 3/13., 14/13., 9/18., 13/18. i 7/19.) nije ovlašten donositi opće akte, već samo pripremati prijedloge općih akata, odnosno izvršavati ili osiguravati izvršavanje općih akata predstavničkog tijela. Podnositelj smatra da ni članak 109. Zakona o cestama („Narodne novine“, 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.; u daljnjem tekstu: ZOC) ne daje ovlaštenje gradonačelniku za donošenje općeg akta kao što je osporavani Zaključak. Mišljenja je da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nema zakonsku osnovu za prijenos ovlasti za donošenje općeg akta na izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave. U obrazloženju zahtjeva podnositelj nadalje ističe da je vlasnik nekretnina na koje se, među ostalim, odnosi osporavani Zaključak odnosno nekretnina koje su predmet koncesijskog odnosa između podnositelja zahtjeva i donositelja osporavanog Zaključka. Navodi da je riječ o površinama koje ne ispunjavaju uvjete iz zakonske definicije nerazvrstane ceste. Smatra da bi primjenom Zaključka bilo povrijeđeno njegovo pravo vlasništva kao i prava koja proizlaze iz koncesijskog odnosa. Poziva se na ustavne odredbe o jamstvu i ograničenju prava vlasništva te na članak 1. Protokola 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst; 8/99. - ispravak, 14/02., 1/06. i 2/10.). Predlaže ukidanje osporavanog Zaključka.

Donositelj općeg akta, Gradonačelnik Grada Umaga, u očitovanju o zahtjevu u bitnom ističe da se od uspostave jedinstvene baze podataka nerazvrstanih cesta tâ baza nadopunjuje te objavljuje, pri čemu je 27. rujna 2019. obavljena posljednja nadopuna. Smatra da osporavani akt nije opći akt u smislu Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. –

pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak, 123/17. i 98/19.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S), već isključivo evidencija odnosno jedinstvena baza podataka o nerazvrstanim cestama na području Grada Umaga u smislu članka 107. stavka 3. ZOC-a iz kojega proizlazi ovlaštenje jedinica lokalne samouprave za donošenje takvog akta. ZOC ne propisuje tko unutar jedinice lokalne samouprave utvrđuje popis nerazvrstanih cesta, već određuje da će nadležni ministar odrediti sadržaj i način vođenja jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama, a koji propis nije donesen. Navodi da je u odnosu na javne ceste takav propis donesen te da je tim propisom određeno da unos podataka u bazu mogu vršiti ovlaštene djelatnici upravitelja ili druge ovlaštene osobe od strane upravitelja, što je i očekivano jer je riječ o „običnoj evidenciji cesta koja se često nadopunjuje“. Budući da za nerazvrstane ceste nije donesen takav propis, nastala je tehnička pravna praznina o tome tko unosi podatke u bazu podataka. Jedan od načina rješavanja takvih slučajeva primjena je pravne analogije koja u konkretnom slučaju upućuje na zaključak da evidenciju može voditi bilo koja osoba koju je ovlastilo nadležno tijelo jedinice lokalne samouprave, u ovom slučaju Grada U. Napominje da je Gradsko vijeće Grada Umaga, na temelju članka 109. ZOC-a, donijelo Odluku o nerazvrstanim cestama na području Grada Umaga („Službene novine Grada Umaga“, 7/14.) te da iz članka 109. ZOC-a proizlazi ovlast jedinice lokalne samouprave za donošenje odluke o nerazvrstanim cestama. U Odluci o nerazvrstanim cestama na području Grada Umaga izrijekom je propisano da popis pojedinačnih nerazvrstanih cesta te izmjene i dopune popisa donosi Gradonačelnik. Navodi da je osporavani akt interni akt koji služi potrebama gradske uprave te za taj akt ne postoji obveza objave. Naglašava da je ZOC-om, a ne osporavanim aktom, utvrđeno što se smatra nerazvrstanom cestom. Osporavani Zaključak sadrži samo definiciju nerazvrstane ceste, ali bez ikakvih konstitutivnih odredaba. Ističe da pojedinačna odluka koja je bila dostavljena podnositelju zahtjeva (rješenje Zemljišnoknjižnog odjela B. od 26. srpnja 2019.) nije utemeljena na osporavanim aktu. Stoga u konkretnom slučaju zahtjev za ocjenu zakonitosti valja odbaciti. Navode podnositelja zahtjeva o njegovu vlasništvu nad spornim nekretninama i koncesijskom odobrenju smatra irelevantnima u ovom postupku jer se osporavanim aktom ne rješavaju imovinskopravni odnosi. Bitnom smatra činjenicu da su ceste koje su obuhvaćene osporavanim aktom pristupačne većem broju korisnika te služe za promet vozila svih vrsta još od 1950. – ih, dok pojedine ceste služe za istu svrhu od početka 20. stoljeća. Iznosi argumente u prilog svojoj tvrdnji da ceste koje podnositelj smatra svojim nisu mogle postati njegovo vlasništvo zbog pravnog uređenja statusa cesta, koje je postojalo od 1990. Predlaže da Sud odbaci, a podredno odbije zahtjev.

S obzirom na činjenicu da uz zahtjev nije dostavljena pojedinačna odluka koja se temelji na osporavanim općem aktu, zahtjev se smatra obaviješću u smislu članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS).

Osporavani Zaključak donio je Gradonačelnik Grada Umaga na temelju članka 7. Odluke o nerazvrstanim cestama na području Grada Umaga te članaka 68. i 110. Statuta Grada Umaga. Zaključak je donesen 27. rujna 2019. i objavljen u „Službenim novinama Grada Umaga“ 14/19. od 27. rujna 2019.

Točkom I. osporavanog Zaključka utvrđen je popis nerazvrstanih cesta na području Grada Umaga prema dionici pristupne ceste, nazivu, šiframa ulica, osnovnim katastarskim česticama, katastarskim općinama te duljinama cesta. Pored toga, propisano je da je nerazvrstana cesta javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Grada koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi, a koja nije razvrstana kao javna cesta u smislu posebnog propisa. Točkom II. Zaključka propisano je da je (taj) Popis nerazvrstanih cesta na području Grada Umaga sastavni dio Odluke o nerazvrstanim cestama na području Grada Umaga. Točkom III.

Zaključka propisano je da će se Popis nerazvrstanih cesta na području Grada Umaga ažurirati sukladno potrebama. Točkom IV. Zaključka propisano je da taj Popis čini službenu evidenciju cesti na području Grada Umaga kojeg vodi upravni odjel Grada Umaga nadležan za nerazvrstane ceste. Točkom V. Zaključka propisano je da stupanjem na snagu toga Zaključka prestaje važiti Zaključak o utvrđivanju Popisa nerazvrstanih cesta na području Grada Umaga od 8. svibnja 2019. („Službene novine Grada Umaga“, 8/19). Točkom VI. Zaključka propisano je da Zaključak stupa na snagu danom donošenja, a objavit će se u „Službenim novinama Grada Umaga“.

Sud utvrđuje da Gradonačelnik Grada Umaga nije bio ovlašten za donošenje osporavanog Zaključka.

Članak 107. ZOC-a propisuje:

„Članak 107.

(1) Upravljanje, građenje i održavanje nerazvrstanih cesta obavlja se na način propisan za obavljanje komunalnih djelatnosti sukladno propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo, ako ovim Zakonom nije propisano drukčije.

(2) Jedinica lokalne samouprave može osnovati trgovačko društvo u svom vlasništvu radi obavljanja poslova upravljanja i održavanja nerazvrstanih cesta te poslova građenja nerazvrstanih cesta uz odgovarajuću primjenu odredbi članka 23., 26. i 33. ovoga Zakona.

(3) Jedinica lokalne samouprave vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području.

(4) Sadržaj i način vođenja jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama propisuje ministar uz suglasnost ministra nadležnog za poslove komunalnog gospodarstva.“

Prema praksi ovoga Suda, odluke o određivanju i popisu nerazvrstanih cesta opći su akti u smislu članka 3. stavka 2. ZUS-a koji podliježu ocjeni zakonitosti u objektivnom upravnom sporu. Presudom, poslovni broj: Usoz-156/15 od 4. srpnja 2017. te presudom, poslovni broj: Usoz-5/17-5 od 26. listopada 2017. odbijeni su zahtjevi za ocjenu zakonitosti Odluke o popisu nerazvrstanih cesta na području Grada Malog Lošinja („Službene novine Primorsko-goranske županije“ 8/15.) jer je utvrđeno da osporavana Odluka, koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Malog Lošinja, kao nadležno tijelo za donošenje popisa nerazvrstanih cesta, nije u nesuglasju sa ZOC-om na temelju kojeg je donesena.

Donositelj osporavanog Zaključka ne poziva se na ZOC kao osnovu za njegovo donošenje, već se poziva na članak 7. Odluke o nerazvrstanim cestama na području Grada Umaga te članke 68. i 110. Statuta Grada Umaga.

Člankom 68. stavkom 1. Statuta Grada Umaga propisano je da Gradonačelnik obavlja izvršne poslove utvrđene Statutom u skladu sa zakonom. Člankom 110. stavkom 1. Statuta Grada Umaga propisano je da Gradonačelnik u poslovima iz svog djelokruga donosi odluke, zaključke, rješenja, pravilnike i druge opće akte kada je na to ovlašten zakonom ili općim aktom gradskog vijeća. Stavkom 2. članka 110. Statuta propisano je da Gradonačelnik donosi i druge pojedinačne akte, kada u skladu sa zakonom, rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba.

Odluku o nerazvrstanim cestama na području Grada Umaga, na temelju koje je donesen osporavani Zaključak, donijelo je Gradsko vijeće Grada Umaga na sjednici održanoj 29. svibnja 2014. na temelju članka 109. ZOC-a i članka 109. Statuta Grada Umaga. Tom se Odlukom, među ostalim, uređuje upravljanje, građenje, rekonstrukcija, održavanje, mjere za zaštitu i nadzor nad nerazvrstanim cestama na području Grada Umaga. Člankom 2. stavkom 1. Odluke propisano je da je nerazvrstana cesta javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Grada Umaga koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi, a koja nije razvrstana kao javna cesta u smislu posebnog propisa.

Člankom 4. stavkom 1. Odluke propisano je da su nerazvrstane ceste, u smislu te Odluke: ceste na području Grada koje prestaju biti javne ceste sukladno zakonu kojim se uređuju ceste, a određene su podzakonskim propisom, ceste koje povezuju naselja, a nisu razvrstane kao javna ceste u smislu posebnog propisa, ceste koje povezuju područja unutar Grada i naselja, pristupne ceste do stambenih, poslovnih, gospodarskih i drugih građevina, druge ceste na području Grada i naselja koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu posebnog propisa.

Člankom 7. stavkom 1. Odluke propisano je da nerazvrstanim cestama upravlja upravni odjel Grada nadležan za ceste. Stavak 2. članka 7. Odluke propisuje da Odjel vodi jedinstvenu bazu podataka (popis) o nerazvrstanim cestama na području Grada kao službenu evidenciju koja se ustanovljuje tom Odlukom, u suglasju s podzakonskim propisom kojim se uređuje sadržaj i način vođenja jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama. Popis pojedinačnih nerazvrstanih cesta te izmjene i dopune popisa donosi Gradonačelnik.

Sud utvrđuje da gradonačelnik nema zakonsku ovlast za donošenje popisa nerazvrstanih cesta jer takva ovlast, prema mišljenju ovoga Suda, pripada predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave. Stoga, zbog nepostojanja zakonske ovlasti gradonačelnika za donošenje takve odluke, u konkretnom slučaju nisu mjerodavne odredbe članaka 68. i 110. Statuta Grada Umaga na koje se donositelj osporavanog Zaključka poziva, a koje su načelne naravi i koje samostalno, bez odgovarajućeg materijalnog propisa ne čine valjanu osnovu za donošenje osporavanog Zaključka.

Do drukčijeg ishoda ovoga upravnog spora ne može dovesti ni činjenica što je Odlukom o nerazvrstanim cestama na području Grada Umaga Gradonačelniku dana ovlast donošenja popisa pojedinačnih nerazvrstanih cesta. Naime, ovaj Sud smatra, ako mjerodavnim zakonom nije drukčije određeno, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nije ovlašteno svojim općim aktom ovlastiti izvršno tijelo te jedinice odnosno upravno tijelo jedinice na donošenje drugog općeg akta jer za to nema uporišta u ZoLP(R)S-u. Ovakvo je stajalište izraženo u presudi Suda, poslovni broj: 36/16-5 od 13. lipnja 2016.

Na nezakonitost osporavanog Zaključka upućuje i točka II. Zaključka kojom je propisano da je (taj) Popis nerazvrstanih cesta sastavni dio Odluke o nerazvrstanim cestama na području Grada Umaga. Drugim riječima, aktom izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave dopunjen je opći akt predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, što se, s obzirom na razgraničenje nadležnosti predstavničkih i izvršnih tijela jedinica lokalne samouprave, propisano ZoLP(R)S-om, ne može smatrati dopuštenim.

Slijedom iznesenog, na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci ove presude.

U Zagrebu, 28. listopada 2020.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.