

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, dr. sc. Sanje Otočan, Dijane Vidović, Senke Orlić Zaninović i Ante Galića članova vijeća, te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, radi ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti, na sjednici vijeća održanoj 21. prosinca 2020.

p r e s u d i o j e

- I. Ukida se Odluka o utvrđivanju statusa javnog dobra u općoj upotrebi – k.č. zgr. 115 i k.č. zgr. 116, obje k.o. Pula (Službene novine Grada Pule, broj 6/16.).
- II. Odbija se zahtjev B. T. za naknadu troškova spora.

Obrazloženje

B. T. iz P., Z. 4, kojeg zastupaju opunomoćenici S. S. i L. T., odvjetnici u P., zahtjeva ocjenu zakonitosti Odluke o utvrđivanju statusa javnog dobra u općoj upotrebi – k.č. zgr. 115 i k.č. zgr. 116, obje k.o. Pula, KLASA: 947-03/16-01/612, URBROJ: 2168/01-03-06-00-0330-16-4 od 8. kolovoza 2016. (Službene novine Grada Pule, broj 6/16., dalje: Odluka). Navodi da su predmetne nekretnine trenutno upisane kao vlasništvo Grada Pule, međutim pred redovnim sudom vodi se postupak o pravu vlasništva. Smatra kako je donositelj akta prekoračio granice svojeg samoupravnog djelokruga. Nekretnina k.č.zgr. 116 k.o. P. ne predstavlja sastavni dio nerazvrstane ceste U. S. – V. S., jer je pješačka zona. U naravi se radi o ugostiteljskoj terasi, kiosku T. te dijelu neplodnog zemljišta. K.č.zgr. 115 k.o. P. je većim dijelom popločena te je u naravi ugostiteljska terasa. Nekada je to bila stambeno – poslovna zgrada u vlasništvu pravnog prednika tužitelja, koja je za vrijeme bombardiranja u drugom svjetskom ratu srušena. Ostaci zgrade su uklonjeni, a prostornoplanskom dokumentacijom Grada P. bila je predviđena poslovna izgradnja na tom području, tako i u trenutku kad je tužitelj kupio nekretnine. Nakon što je tužitelj izradio projektну dokumentaciju, Grad P. je iskoristio sve mogućnosti da ga u tome spriječi. Nekretnine prostornoplanskom dokumentacijom nikada nisu bile predviđene kao javna površina. Predlaže Sudu da Odluku stavi izvan snage. Podneskom zaprimljenim kod ovog Suda 6. srpnja 2020. dostavlja pravomoćnu djelomičnu presudu i rješenje Općinskog suda u Puli – Pola, poslovni broj: P-208/17-81 od 28. travnja 2017. i rješenje Zemljišnoknjižnog odjela Pula, Općinskog suda u Puli – Pola, poslovni broj: Z-21745/18 od 25. srpnja 2018. na temelju kojih ističe da je upis prava vlasništva Grada P. bio neistinit. Potražuje trošak spora.

Donositelj akta u svojem očitovanju smatra da nisu ispunjene pretpostavke za ocjenu zakonitosti Odluke u smislu članka 83. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj:

20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH i 29/17., dalje: ZUS), jer ne postoji pojedinačna odluka javnopravnog tijela koja se temelji na pobijanom općem aktu. Zaključuje da predlagatelj nema pravni interes za podnošenje zahtjeva posebice jer u trenutku njegovog podnošenja, a ni sada, nije bio vlasnik niti je bio upisan kao vlasnik nekretnina. Ističe da su predmetne nekretnine u zemljišnim knjigama Općinskog suda u Puli – Pola već upisane kao javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Grada P. – P., ali ne na temelju sporne Odluke, već u postupku usklađenja stvarnog stanja sukladno Zakonu o cestama i Zakonu o komunalnom gospodarstvu. Predlaže Sudu da spor obustavi na temelju odredbe članka 88. stavka 2. ZUS-a. Napominje kako je na temelju sporne Odluke predložio Zemljišnoknjižnom odjelu Općinskog suda u Puli – Pola uknjižbu javnog dobra u općoj uporabi, međutim je prijedlog pravomoćno odbijen s obrazloženjem da je za uknjižbu javnog dobra u općoj uporabi potrebno izraditi i provesti prijavni list sukladno članku 131. Zakona o cestama. U skladu s tim je po prijedlogu Državne geodetske uprave, sukladno geodetskom elaboratu za provođenje promjena u katastru zemljišta izrađenog u svrhu evidentiranja ceste (U. S., U. B. o. i P. G. G.), Odluci o nerazvrstanim cestama (Službene novine Grada Pule, broj 9/16.), Zakonu o cestama, Zakonu o komunalnom gospodarstvu i drugoj dostavljenoj dokumentaciji, u odnosu na nekretnine koje su brisane i pripojene nekretninama k.č.br. 1 odnosno k.č.br. 5462 obje k.o. P., izvršen upis javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Grada P. – P. i to kao javni park – P. G. G. odnosno nerazvrstana cesta – U. S. Naglašava da se radi o nerazvrstanoj cesti izgrađenoj do stupanja na snagu Zakona o cestama te se poziva se na odredbe članka 131. Zakona o cestama (Narodne novine, broj 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14. i 110/19., dalje: ZoC), a posebice na odredbu članka 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o cestama (Narodne novine, broj 92/14.) u skladu s kojim je dostavio sudu prijavni list za provedbu u zemljišnoj knjizi. Da se radi o nerazvrstanoj cesti proizlazi iz geodetskog elaborata te iz naprijed navedene Odluke o nerazvrstanim cestama. Zaključuje da iz navedene zakonske odredbe proizlazi kako suglasnost vlasnika nekretnine nije pretpostavka za upis u zemljišne knjige nerazvrstane ceste kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave. Vezano na članak 133. ZoC-a poziva se na rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-6326/2011 od 7. veljače 2017. Ukazuje kako je Odluka donesena na 26. sjednici Gradskog vijeća Grada Pule – Pola u povodu prijedloga Gradonačelnika. Potvrđuje navode da se vezano za sporne nekretnine, koje je Grad P. – P. stekao *ex lege* na temelju međudržavnog sporazuma od optanta, vodi spor pred sudom opće nadležnosti. Odluka je deklaratorne naravi, a pravna osnova za donošenje je članak 35. stavak 2. i 8. u vezi s člankom 3. stavkom 3. i člankom 4. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, broj 81/15. – pročišćeni tekst i 94/17. – ispravak, dalje: ZoVDSP), članci 19., 27. i 35. u vezi s člankom 48. 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. – pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak, 123/17. i 98/19., dalje: ZoLP(R)S), članci 101. i 103. ZoC-a i članak 30. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 36/95., 109/95., 21/96., 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., 144/12., 56/13., 94/13., 153/13., 147/14. i 36/15., dalje: ZKG), koji su važili u vrijeme donošenja Odluke, te članak 39. Statuta Grada Pule – Pola (Službene novine Grada Pule, broj 7/09., 16/09., 12/11., 1/13., 2/18. i 2/20.). Iz svega proizlazi da namjenu stvari u vlasništvu jedinica lokalne samouprave određuje u prvom redu zakon, a potom i tijela jedinice lokalne samouprave koja su za to nadležna, odnosno da Grad P. – P. kao jedinica lokalne samouprave gradi javne površine i nerazvrstane ceste, financira njihovu izgradnju, skrbi i brine o javnim dobrima u općoj uporabi koja čine nerazvrstane ceste i javne površine te odlučuje o utvrđivanju ili ukidanju statusa javnog dobra,

u kojem slučaju takve nekretnine postaju vlasništvo jedinice lokalne samouprave. Predmetne nekretnine su u uporabi nakon raščišćavanja zgrade srušene tijekom drugog svjetskog rata, dakle više od 70 godina što je općepoznata činjenica. Nije od utjecaja činjenica da se na dijelovima nekretnina nalaze pokretne naprave – kiosk i terasa ugostiteljskog objekta, jer je općepoznato da se takve naprave privremene naravi, u pravilu postavljaju na javnim površinama, sukladno zakonom i odlukama jedinica lokalne samouprave propisanim postupcima i u njima donesenim rješenjima. Nekretnine su bile predmet izgradnje i održavanja tijekom niza desetljeća u prethodnom periodu od strane Grada P. odnosno javnih trgovačkih društava koja vrše održavanje nerazvrstanih cesta i javnih površina. Smatra da ne postoje pretpostavke za vođenje ovog postupka, zbog čega predlaže Sudu da postupak obustavi, a podredno da zahtjev odbije kao neosnovan.

S obzirom da za postupanje po zahtjevu nisu ispunjene procesne pretpostavke iz članka 83. stavka 1. ZUS-a, Sud je zakonitost općeg akta ispitao po službenoj dužnosti na temelju ovlaštenja propisanog člankom 83. stavkom 2. ZUS-a te je Odluku ocijenio nezakonitom.

Odluka glasi:

#### I

*Utvrđuje se: - da k.č. zgr. 116 k.o. Pula predstavlja sastavni dio nerazvrstane ceste – Ulice Sergijevaca - Via Sergia na području Grada Pule, sukladno odredbama čl. 107. i čl. 131. st. 1. Zakona o cestama (NN 84/11, 22/13, 54/13, 148/13 i 92/14) i čl. 9. Odluke o nerazvrstanim cestama (SN Grada Pule 11/13); - da je Ulica Sergijevaca - Via Sergia razvrstana, u skladu sa čl. 3. st. 2. al. 3. Odluke o nerazvrstanim cestama (SN Grada Pule 11/13), u nerazvrstane ceste - ostale ulice, a naziv ulice utvrđen je u čl. 1. st. 1. t. 322. Odluke o određivanju imena ulica i trgova u Gradu Puli (SN Grada Pule 9/93); - da je Ulica Sergijevaca - Via Sergia upisana u Sustav upravljanja imovinom Grada Pule – Registar nekretnina u podportfelj 08 01 03 Ostale ulice i ceste pod jedinstvenim brojem jedinice imovine 949, da je predmetna k.č. zgr. 116 k.o. Pula upisana u katastarskoj identifikaciji, da je svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima iz Zakona o cestama, te da se navedena nerazvrstana cesta koristi za promet vozila po bilo kojoj osnovi i bila je pristupačna većem broju korisnika do stupanja na snagu Zakona o cestama.*

#### II

*Nadalje, utvrđuje se: - da k.č. zgr. 115 k.o. Pula predstavlja sastavni dio javne površine na upotrebi svih, u naravi Park Grada Graza, na području Grada Pule; - da je Park Grada Graza upisan u Sustav upravljanja imovinom Grada Pule – Registar nekretnina u podportfelj 09 01 Parkovi, pod jedinstvenim brojem jedinice imovine 351, a predmetna k.č.zgr. 115 k.o. Pula upisana je u katastarskoj identifikaciji, te da se navedena javna površina upotrebljava na način na koji je to opisano otprije stupanja na snagu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima dana 1. siječnja 1997. neprekidno do današnjeg dana.*

#### III

*Slijedom utvrđenja iz točki I. i II. ove Odluke, utvrđuje se status javnog dobra u općoj upotrebi za k.č.zgr. 115 i k.č.zgr. 116, obje k.o. Pula.*

#### IV

*Općinski sud u Puli kao nadležni zemljišnoknjižni sud provest će ovu Odluku u zemljišnim knjigama na način da će nekretninu iz točke I ove Odluke uknjižiti kao javno dobro u općoj upotrebi u vlasništvu Grada Pule – nerazvrstana cesta, a nekretninu iz točke II ove Odluke uknjižiti kao javno dobro u općoj upotrebi u vlasništvu Grada Pule.*

#### V

*Ova Odluka objavit će se u "Službenim novinama" Grada Pule, a stupa na snagu osmog dana od dana objave.*

Odluka je donesena na temelju odredbi članka 35. stavka 8. ZoVDSP-a, članka 101. Zakona o cestama (Narodne novine, broj 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.) i članka 39. Statuta Grada Pule – Pola (Službene novine Grada Pule, broj 7/09., 16/09., 12/11. i 1/13., dalje: Statut).

Odredbom članka 35. stavka 8. ZoVDSP-a propisano je da će se na pravo vlasništva jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave i uprave na odgovarajući način primjenjivati pravila o vlasništvu Republike Hrvatske, ako nije što drugo određeno zakonom, niti proizlazi iz naravi tih osoba. Isto vrijedi i za pravo vlasništva ustanova, te s njima izjednačenih pravnih osoba.

Prema odredbama članka 101. Zakona o cestama nerazvrstana cesta je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi. Nerazvrstana cesta se ne može otuđiti iz vlasništva jedinice lokalne samouprave niti se na njoj mogu stjecati stvarna prava, osim prava služnosti i prava građenja radi građenja građevina sukladno odluci izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave, pod uvjetom da ne ometaju odvijanje prometa i održavanje nerazvrstane ceste. Dio nerazvrstane ceste namijenjen pješacima (nogostup i slično) može se dati u zakup sukladno posebnim propisima, ako se time ne ometa odvijanje prometa, sigurnost kretanja pješaka i održavanje nerazvrstane ceste. Nekretnina koja je izvlaštenjem, pravnim poslom ili na drugi način postala vlasništvo jedinice lokalne samouprave, a lokacijskom dozvolom je predviđena za građenje nerazvrstane ceste, ne može se otuđiti.

Iz naprijed citiranih odredbi koje su osnova donošenja Odluke ne proizlazi ovlast predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave da donese odluku o utvrđivanju statusa javnog dobra u općoj uporabi. Odredba članka 39. Statuta propisuje nadležnost Gradskog vijeća, međutim ta odredba samostalno, bez mjerodavnog materijalnog prava, ne može biti osnova za donošenje općeg akta.

Ostale zakonske odredbe koje se navode u očitovanju donositelja Odluke, nisu od utjecaja na ocjenu zakonitosti Odluke, s obzirom da nisu pravna osnova njezinog donošenja.

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

Zahtjev za naknadu troškova spora je neosnovan, jer se prema ocjeni Suda odredba članka 79. ZUS-a kojom su regulirani troškovi spora, ne primjenjuje u objektivnom upravnom sporu, budući da se u tom sporu ispituje objektivna zakonitost općeg akta pa nije moguće procijeniti uspjeh jedne strane u odnosu na drugu. Stoga je riješeno kao pod točkom II. izreke.

U Zagrebu 21. prosinca 2020.

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