

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Dijane Vidović, Senke Orlić-Zaninović i Marine Kosović-Marković, članova vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu prijedloga W. t. d.o.o. B., kojeg zastupa opunomoćenik D. G., odvjetnik u P., na sjednici vijeća održanoj 29. studenoga 2021.

presudio je

Ukida se Odluka o izmjeni Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Medulin („Službene novine“ Općine Medulin, 5/20.).

Obrazloženje

1. W. t. d.o.o. B. podnio je zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o izmjeni Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Medulin („Službene novine“ Općine Medulin, 5/20.; u daljnjem tekstu: Odluka).
2. Zahtjevu nije priložena pojedinačna odluka u smislu članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS) pa je Sud razmotrio prijedlog za ocjenu zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti u smislu članka 83. stavka 2. ZUS-a.
3. Obrazlažući zahtjev, podnositelj navodi da je osporavanom Odlukom izmijenjena Odluka o nerazvrstanim cestama na području Općine Medulin („Službene novine“ Općine Medulin, 4/14., 10/18., 4/19., 7/19. i 2/20.) i to Registar nerazvrstanih cesta Općine Medulin (u daljnjem tekstu: Registar), kao jedinstvena baza podataka nerazvrstanih cesta Općine Medulin. Iz Registra proizlazi da je u I. (B.), Općina M., ustanovljena nova nerazvrstana cesta oznake NC 839, duljine 555 metara, na koju se odnosi predmetni zahtjev. Podnositelj ističe da se nova cesta proteže preko nekretnina (zemljišta) u njegovu vlasništvu (kč. br. 913/23, 897/2, 894/1 i 894/2 k.o. P.). Na tim nekretninama podnositelj obavlja dvije registrirane djelatnosti - pružanje turističkih usluga kroz turističko naselje i kamp, a koji, kao takvi, čine jedinstvenu turističku funkcionalnu cjelinu. Smatra da mu se ustanovljenjem nove nerazvrstane ceste nanosi znatna, pa i nenadoknativa šteta, te mu se oduzima dio vlasništva na njegovim nekretninama i znatno smanjuje vrijednost turističkog naselja i kampa. Nadalje ističe da Zakonom o cestama („Narodne novine“, 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14. i 110/19.; u daljnjem tekstu: ZC) nije dana ovlast jedinicama lokalne

samouprave za donošenje općeg akta kojim bi se utvrđivale nove nerazvrstane ceste (koje do tada nisu bile u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i koje do tada nisu bile ceste niti su u zemljišnim knjigama upisane kao ceste). Mišljenja je da se Općina Medulin pri donošenju osporavane Odluke neutemeljeno pozvala na članke 103. i 107. ZC-a. Jedina odredba ZC koja bi se eventualno mogla primijeniti na konkretan slučaj (kad bi doista bila riječ o postojećoj nerazvrstanoj cesti) je članak 131. ZC-a. Međutim, nova nerazvrstana cesta NC 839 nikada se nije koristila za promet vozila i nikada nije bila pristupačna većem broju korisnika s obzirom na činjenicu da je riječ o pješačkoj stazi – šetnici unutar zatvorenog turističkog kompleksa, zbog čega ni članak 131. ZC-a ne čini valjanu pravnu osnovu za donošenje akta kao što je osporavana Odluka. Pored toga, ističe da bi primjena navedene odredbe ZC-a radi ustanovljenja nove nerazvrstane ceste bila protivna stajalištima iz rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-6326/2011 od 7. veljače 2017. Poziva se i na praksu ovoga Suda u usporedivim slučajevima (Usoz-30/18-6 od 30. listopada 2018.). Podnositelj nadalje ističe da donositelj općeg akta ne navodi na temelju čega je utvrđeno da nova nerazvrstana cesta zaista predstavlja cestu tj. da ona u naravi stvarno postoji. Podnositelj tvrdi da cesta nije nikada postojala niti postoji i ne vodi nikamo, već završava vratima kroz koja pješaci prolaze do plaže. Riječ je o šetnici unutar turističkog naselja C. u B. koja služi za potrebe tog turističkog naselja, kao unutarnja pješačka komunikacija. Širina šetnice je između 1,5 i 2,7 metara što onemogućava prometovanje vozilima. Navodi da ta šetnica nije spojena na javnu prometnicu, iako je u grafičkoj skici prikazano suprotno. Drugi dio sporne nerazvrstane ceste u naravi nije ni pješačka staza, već neobrađena površina. Navodi da na novu nerazvrstanu cestu nije moguće pristupiti vozilom sa zapadne strane turističkog naselja, kao što je navedeno u osporavanoj Odluci, a što je razvidno iz nalaza sudskog vještaka koji je priložen zahtjevu, čiji sadržaj podnositelj detaljno prepričava. Naglašava da je sudski vještak zaključio da je neprihvatljiva prenamjena dijelova spornih čestica u nerazvrstanu cestu. Nadalje navodi da je 2008. pred nadležnim sudom pravomoćno odbijen tužbeni zahtjev kojim je Općina Medulin tražila nesmetan prolaz zapadnim dijelom turističkog naselja do plaže, dok se kretanje pješačkom stazom unutar turističkog naselja nikada nije tražilo. Smatra bitnom i okolnost da pored turističkog naselja prolazi javna cesta kojom se prometuje, što znači da postoje alternativni pravci i stoga nema potrebe pretvarati pješačku šetnicu u nerazvrstanu cestu. Predlaže Sudu da pokrene postupak ocjene zakonitosti općeg akta i održi savjetodavnu raspravu kako bi se sa sudionicima postupka i stručnjacima raspravilo o biti stvari.

4. Donositelj osporavanog akta dostavio je Sudu očitovanje o zahtjevu u kojemu ističe da u konkretnom slučaju nisu ispunjeni uvjeti za pokretanje odnosno vođenje upravnog spora u smislu članka 83. ZUS-a jer ne postoji pojedinačna odluka koja bi se temeljila na osporavanom općem aktu. Nadalje, smatra da rok za osporavanje općeg akta počinje teći od njegova stupanja na snagu. Budući da je osporavani opći akt stupio na snagu 25. srpnja 2020., donositelj akta smatra da je zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta podnesen po proteku roka od 30 dana. Predlaže odbacivanje zahtjeva.

4.1. Podredno, ako Sud smatra da su ispunjene zakonske pretpostavke za vođenje spora, predlaže odbijanje zahtjeva. Obrazlažući stajalište o zakonitosti osporavane Odluke, donositelj u bitnom ističe da je osporavana Odluka donesena na temelju valjane pravne osnove – članka 107. stavka 3. i članka 103. ZC-a. Pored

toga, poziva se na članke 59., 60., 62., 63. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", 68/18., 110/18. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 32/20.; u daljnjem tekstu: ZKG) koji se odnose na komunalnu infrastrukturu te ističe da se usklađivanje stvarnog i zemljišnoknjižnog stanja, odnosno evidentiranje postojećeg stanja provedbom geodetskog elaborata izvedenog stanja kroz katastar i zemljišne knjige provodi u kasnijem postupku na temelju članka 131. ZC-a. Nadalje navodi da predmetna cesta ima sva svojstva nerazvrstane ceste u smislu ZC-a i ZKG-a te je, kao takva, postojala u trenutku stupanja na snagu ZC-a i ZKG-a. Stoga smatra da je riječ o komunalnoj infrastrukturi, kao javnom dobru u neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave, a što je razvidno i iz javno dostupnih snimaka katastarskog stanja. Podnositeljev navod da predmetna nerazvrstana cesta nema svojstva nerazvrstane ceste smatra neosnovanim i irelevantnim, polazeći od članka 60. stavka 2. ZKG-a prema kojemu komunalnu infrastrukturu, osim nerazvrstanih cesta, čine i javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornim vozilima što obuhvaća javne prolaze, javne stube, prečace, šetališta, pješačke staze i dr. ako nisu sastavni dio nerazvrstane ili druge ceste. Napominje da će odluku o tome donijeti nadležni ured za katastar odnosno zemljišnoknjižni sud u postupku evidentiranja komunalne infrastrukture odnosno predmetne nerazvrstane ceste. Neosnovanim smatra i podnositeljevo pozivanje na jednu, konkretnu, sudsku odluku jer je ta odluka donesena u parničnom postupku prije stupanja na snagu ZC-a i ZKG-a.

5. Oспоравану Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Medulin na sjednici održanoj 9. lipnja 2020. na temelju članaka 103. i 107. ZC-a i članka 13. Statuta Općine Medulin („Službene novine Općine Medulin“ 2/13., 2/18., 8/18. i 2/20.).

6. Oспоравана Odluka propisuje:

**ODLUKA O IZMJENI ODLUKE O NERAZVRSTANIM CESTAMA NA PODRUČJU
OPĆINE MEDULIN**

Članak 1.

Ovom Odlukom mijenja se Odluka o nerazvrstanim cestama na području Općine Medulin (Službene novine Općine Medulin 04/14, 10/18, 4/19, 7/19, 2/20) i to Registar nerazvrstanih cesta Općine Medulin kao jedinstvena baza podataka nerazvrstanih cesta Općine Medulin, sukladno čl. 1. Odluke.

Članak 2.

Grafički prikaz izmjena i dopuna Registra čini prilog ove Odluke.

Članak 3.

Ostale odredbe Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Medulin (Službene novine Općine Medulin 04/14, 10/18, 4/19, 7/19, 2/20) ostaju neizmijenjene.

Članak 4.

Ova Odluka o izmjenama Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Medulin i izmijenjeni Registar nerazvrstanih cesta na području Općine Medulin stupaju na snagu osmog dana od dana objave u Službenim novinama Općine Medulin.

7. Nije sporno da prema Grafičkom prikazu, koji je prilog osporavane Odluke, dio nerazvrstane ceste NC broj 839, ukupne dužine 555 metara, prolazi preko kč. br. 894/1, 894/2, 897/2 i 913/23 k.o. P., koje su, prema podacima iz zemljišnih knjiga Zemljišnoknjižnog odjela Pula Općinskog suda u Puli – Pola, u vlasništvu

podnositelja zahtjeva. Nadalje nije sporno da u konkretnom slučaju nije izrađen geodetski elaborat izvedenog stanja nerazvrstane ceste koji bi se odnosio na predmetnu nerazvrstanu cestu, na temelju kojega se provodi postupak u smislu članka 131. ZC-a.

8. Oспоравана Odluka donesena je na temelju članka 103. i članka 107. ZC-a.

8.1. Članak 103. ZC-a uređuje ukidanje statusa javnog dobra u općoj uporabi nerazvrstanoj cesti, slijedom čega nije valjana osnova za donošenje osporavane Odluke. Međutim, članak 107. ZC-a u stavku 3. propisuje da jedinica lokalne samouprave vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području. Navedena odredba valjana je osnova za donošenje osporavane Odluke pa navodi podnositelja zahtjeva kojima se upire na formalnu nezakonitost osporavane Odluke nisu osnovani.

9. Za ocjenu zakonitosti osporavane Odluke u materijalnom smislu mjerodavan je članak 131. stavak 1. ZC-a kojim je propisano da ceste koje se na dan stupanja na snagu toga Zakona koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu toga Zakona, postaju nerazvrstane ceste.

10. Među strankama je sporno je li sporna nekretnina na dan stupanja na snagu ZC-a ispunjavala uvjete iz članka 131. stavka 1. ZC-a da bi se mogla smatrati nerazvrstanom cestom.

11. Sud utvrđuje da ni u zemljišnim knjigama ni u katastru sporna nekretnina nije upisana kao cesta ni kao put.

11.1. Iz izvatka iz zemljišne knjige Zemljišnoknjižnog odjela Pula Općinskog suda u Puli – Pola, proizlazi da je kč. br. 894/1, k.o. P. upisana kao pomoćna zgrada (sanitarni čvor), bar, depandans, zemljište za sport i rekreaciju, pašnjak u vlasništvu podnositelja zahtjeva, kč. br. 894/2, k.o. P. upisana kao pašnjak, restoran u vlasništvu podnositelja zahtjeva, kč. br. 897/2, k.o. P. upisana kao pašnjak, bazen, 3 depandanse u vlasništvu podnositelja zahtjeva, dok je kč. br. 913/23, k.o. P. upisana kao pašnjak, depandansa u vlasništvu podnositelja zahtjeva.

11.2. Nadalje, iz dokumentacije iz spisa ne proizlazi da je riječ o cesti koja se koristi za promet vozila.

12. Slijedom navedenog, Sud utvrđuje da sporna nekretnina ne udovoljava uvjetima propisanim člankom 131. stavkom 1. ZC-a da bi se mogla smatrati nerazvrstanom cestom koja je kao takva postojala na dan stupanja na snagu ZC-a. Stoga osporavana Odluka nije suglasna sa zakonom.

13. U odnosu na pozivanje donositelja osporavane Odluke na ZKG koji ovlašćuje jedinicu lokalne samouprave na donošenje odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi (a među kojom komunalnom infrastrukturom su i javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornim vozilima kao što su prečaci, šetališta, pješačke staze i dr., ako nisu sastavni dio nerazvrstane ili druge ceste), valja istaknuti da navedena ovlast jedinice lokalne samouprave ne uključuje pravo jedinice lokalne samouprave da u popis nerazvrstanih cesta, na temelju članka 131. ZC-a, uvrsti put, šetalište, pješačku stazu i sl. koji se na dan stupanja na snagu ZC-a nisu koristili za promet vozila jer takve nekretnine ne udovoljavaju uvjetima iz članka 131. ZC-a. Pored toga, valja reći da u konkretnom slučaju osnova za donošenje osporavanog općeg akta nije ZKG, već ZC, što učvršćuje ocjenu Suda o nesuglasnosti osporavane Odluke sa zakonom na temelju kojeg je donesena.

14. Slijedom svega iznesenog, Sud je, na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a, odlučio kao u izreci.

U Zagrebu 29. studenoga 2021.

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