



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-16/21-7
Usoz-20/21

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 Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić Babić i Blanše Turić, članova vijeća te sudske savjetnice Martine Barić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti povodom obavijesti građana I. i R. A. iz Z., B. i B. B. iz Z., koje sve zastupa A. S., odvjetnica iz odvjetničkog društva F. K., A. V. i p. d.o.o., Z., i F. K. iz Z., na sjednici vijeća održanoj 23. svibnja 2022.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o proglašenju statusa nerazvrstane ceste javnog dobra u općoj uporabi ("Glasnik Grada Zadra", broj: 16/20.).

Obrazloženje

1. I. i R. A., B. B. i B. B. podnijeli su zahtjev (podredno obavijest građana) za ocjenu zakonitosti odluke o proglašenju statusa nerazvrstane ceste javnog dobra u općoj uporabi ("Glasnik Grada Zadra", broj: 16/20. – dalje: Odluka).
2. Navedeni predmet vodi se kod ovoga Suda, pod poslovnim brojem: Usoz-16/21.
3. F. K. iz Z. također je podnio zahtjev (podredno obavijest građana) za ocjenu zakonitosti iste Odluke. Navedeni predmet vodi se kod ovoga Suda, pod poslovnim brojem: Usoz-20/21.
4. Budući da je riječ o zahtjevima za pokretanje postupka ocjene zakonitosti istog općeg akta, sud je sukladno članku 113. stavku 1. Sudskog poslovnika ("Narodne novine", 37/14., 49/14., 8/15., 35/15., 123/15., 45/16., 29//17., 38/17., 34/17., 57/17., 101/18., 119/18., 81/19., 128/19., 39/20., 47/20., 138/20., 14/20., 99/21. i 23/20.) spojio predmete radi donošenja zajedničke odluke, pod poslovnim brojem: Usoz-16/21.
5. Podnositelji I. i R. A., B. i B. B. ističu da je navedenom Odlukom utvrđeno da su nekretnine koje su pobrojane u odluci u naravi nerazvrstana cesta naziva: N. u., te da će se temeljem iste kao i prijavnog lista upisati u zemljišnoj knjizi Općinskog suda u Zadru, kao nerazvrstana cesta javno dobro u općoj uporabi, neotuđivo vlasništvo Grada Z. te da se nerazvrstana cesta koristi za promet vozila na dan stupanja na snagu Zakona o cestama. Ističu da je predmetna Odluka donesena na temelju

članka 62. stavka 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", 68/18. i 110/18.) članka 123. do 133. Zakona o cestama ("Narodne novine", 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14. i 110/19. – dalje :ZoC), te članka 27. Statuta Grada Zadra ("Glasnik Grada Zadra", broj: 9/09., 28/09., 3/13., 9/14., 2/15. – pročišćeni tekst 3/18., 7/18. – pročišćeni tekst 15/19. i 2/20.), a odnosi se i na nekretnine u suvlasništvu podnositelja, i to čest. zem. 4580/6, k.o. Z., suvlasništvo svih podnositelja, i to svakog u $\frac{1}{4}$ dijela i čest. zem. 4575/3, k.o. Z., suvlasništvo podnositelja zahtjeva B. B₁. i B. B₂. svakog u $\frac{1}{2}$ dijela. Smatraju da predmetna Odluka kao opći akt u sebi ujedno sadrži i pojedinačnu odluku kojom je povrijeđeno pravo podnositelja, jer se mijenja status i oduzima vlasništvo njihovih nekretnina, a što je razvidno iz članka 2. navedene Odluke. Temeljem navedene Odluke istovremeno se oduzima vlasništvo podnositeljima zahtjeva, određuje brisanje njihovog upisanog prava vlasništva, te se određuje upis prava vlasništva u korist Grada Z. Smatraju da se na opisani način jedinici lokalne samouprave omogućuje jednostrano proglašavanje nerazvrstanim cestama nekretnina koje to nisu, a vlasnik za navedeno saznaje tek kada dobije rješenje zemljišno-knjižnog odjela nadležnog općinskog suda. Ističu da Grad Z. uopće ne navodi na temelju čega je utvrdio da su određene nekretnine, a u isključivom suvlasništvu fizičkih osoba uopće ceste, pa da bi se mogao primijeniti postupak upisa nerazvrstanih cesta u katastarske i zemljišne knjige propisan odredbama članka 131. do 133. ZoC-a. Smatraju da Grad Z. nema ovlasti za donošenje navedene Odluke temeljem članka 123. do 133. ZoC-a na koje se poziva u svojoj Odluci. Ističu da predstavničko tijelo ima ovlast ukinuti takav status sukladno odredbi članka 103. ZoC-a. Nadalje sukladno odluci Sabora Republike Hrvatske vezano i za tumačenje članka 98. stavak 1. točka 6. ZoC-a, 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. Ističu da predmetna nekretnina ne zadovoljava navedene uvjete, već da se radi o privatnom vlasništvu stranaka, putem kojeg se isti svojim objektima priključuju na N. u. Navode da predmetne nekretnine ne koristi veći broj osoba, već isključivo suvlasnici koji su podnijeli ovaj zahtjev. Navode načine stjecanja predmetnih nekretnina. Pozivaju se na presudu Općinskog suda u Zadru, poslovni broj: P-757/14, te na činjenice koje su evidentirane u postupku izdavanja građevinske dozvole I. i R. A. K. se radi o isključivom suvlasništvu podnositelja zahtjeva na spornim nekretninama, a koje predstavljaju priključak njihovih kuća na N. u., ali ne i samu N. u., predlažu da sud obustavi od izvršenja i ukine pobijani opći akt.

6. Podnositelj F. K. također osporava navedenu Odluku, te ističe da je vlasnik nekretnine dio čest. zem. 4572/4 k.o. Z., koja se Odlukom pretvara u javno dobro. Smatra da ne vidi opravdani razlog da Grad Z. oduzme dio njegovog vlasništva, te traži da se navedene Odluka poništi u cijelosti.

7. Gradsko vijeća Grada Zadra pozvano je na očitovanje povodom navedenih zahtjeva (obavijesti građana). Očitovanje je podnio gradonačelnik Grada Zadra. U očitovanju je naveo da se odluka temelji na članku 131. stavak 1., 4., 5., 6. i 7., te članku 133. stavku 1. ZoC-a, kojim je propisano da se sukladno članku 131. stavak 1. koji izričito propisuje da će se nerazvrstane ceste evidentirati u katastru i upisati u zemljišne knjige kao nerazvrstane cesta – javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalaze, neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe. Navodi

da je vlasnik nerazvrstane ceste – javnog dobra u općoj uporabi jedinice lokalne samouprave na čijem se području iste nalaze, i to na temelju ZoC-a. Ističe da tvrdnja podnositelja da im se oduzima vlasništvo navedenom Odlukom nije točna. Navodi da se u Odluci samo citira zakon. Smatra da se podnositelji neosnovano pozivaju na članak 103. ZoC-a, kada se u preambuli odluke niti ne spominje taj članak, a niti se tom Odlukom ukida status javnog dobra. U preambuli odluke naveden je članak 62. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu, temeljem kojeg predstavničko tijelo donosi odluku o proglašenju komunalne infrastrukture javnog dobra u općoj uporabi. Navodi da je prije donošenja odluke nadležni Upravni odjel za komunalne djelatnosti, Odsjek za ceste i promet na upit Upravnog odjela za gospodarenje gradskom imovinom o snimljenim dijelovima čestica zemlje koje predstavljaju ceste po skici od 28. listopada 2020., dostavio svoje očitovanje od 25. studenog 2020., gdje se jasno očitovalo da dijelovi čest. zem. 458/6 i 457/3, obje k.o. Z., predstavljaju nerazvrstanu cestu. Isto vrijedi i za čest. zem. 4572/4 k.o. Z. Smatra da se neosnovano podnositelji zahtjeva pozivaju na presudu, jer su u tom postupku nije ni vršio očevid, postupak je bio strogo formalan, presuda se temelji na kupoprodajnom ugovoru koji prodavatelji nisu osporavali, a niti se odazvali na ročište. Smatra da je Grad Zadar sukladno zakonu, i to ZoC-u i Zakonu o komunalnom gospodarstvu donio osporenu Odluku, te da su podnositelji samo formalno upisani kao vlasnici, dok u stvarnosti navedeni dijelovi predstavljaju nerazvrstanu cestu.

8. U povodu obavijesti građana sud je na temelju odredbe članka 83. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine”, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS) pokrenuo postupak ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti.

9. Osporena odluka donesena je temeljem članka 62. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu, članak 123. do 133. ZoC-a, te članka 27. Statuta Grada Zadra.

10. Člankom 1. navedene Odluke navedene su nekretnine koje su u naravi nerazvrstana cesta naziva N. u. Člankom 2. Odluke propisano je da će se temeljem ove Odluke cesta koju čine dijelovi čestica zemlje navedeni u članku 1. Odluke i prijavnog lista upisati u zemljišnoj knjizi Općinskog suda u Zadru kao: nerazvrstana cesta – javno dobro u općoj uporabi, neotuđivo vlasništvo Grada Z., N. t. 1. OIB: ... Člankom 3. Odluke propisano je da se nerazvrstana cesta iz članka 1. ove Odluke koristi za promet vozila na dan stupanja na snagu Zakona o cestama, a člankom 4. da Odluka stupa na snagu danom donošenja, a objavit će se u "Glasniku Grada Zadra".

11. Ocjenjujući zakonitost odluke, sud nalazi da zakonske i statutarne odredbe na temelju kojih je donesena nisu valjana osnova za njezino donošenje, zbog čega je odluka ocijenjena nezakonitom.

12. Odredbom članka 62. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisano je da odluku o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i odluku o ukidanju statusa javnog dobra u općoj uporabi komunalne infrastrukture, donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. Dakle, navedenom odredbom je propisana nadležnost predstavničkog tijela za proglašenje komunalne infrastrukture javnim dobro u općoj uporabi, te nadležnost za ukidanje statusa javnog dobra u općoj uporabi komunalne infrastrukture. Međutim, za proglašenje statusa nerazvrstane ceste mjerodavne su odredbe ZoC-a.

13. Ovlaštenje predstavničkom tijelu za donošenje općeg akta kojim se utvrđuje popis nerazvrstanih cesta sadrži odredba članka 107. stavak 3. ZoC-a, no u ovom predmetu osporena Odluka nije donesena u smislu navedene zakonske odredbe. Osporena odluka se temelji na člancima 123. do 133. ZoC-a koji se odnose na upis javnih cesta u zemljišne knjige, a odredbe članka 131. do 133. na upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige. Odredbe članka 123. do 130. se uopće ne odnose na nerazvrstane ceste, nego na upis javnih cesta u zemljišne knjige, a odredbe članka 131. do 133. odnose se na upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige. Međutim, kako je to razvidno i iz odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-6326/11 i dr. od 7. veljače 2017., odredbe navedenih članka, posebno 131. ZoC-a su 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 iz stavka 2. istog 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, 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 pojedinost 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.

14. Osim toga, valja istaknuti da niti odredba članka 27. Statuta Grada Zadra temeljem kojeg je donesena osporena Odluka, kojom se daje ovlaštenje predstavničkom tijelu na donošenje općeg akta, samostalno nije valjana osnova za donošenje takvog akta.

15. S obzirom na sve navedeno, prema ocjeni ovoga Suda zakonske i statutarne odredbe na temelju kojih je donesena osporena odluka nisu valjana osnova za njezino donošenje.

16. Zbog svega navedenog, sporna odluka je ocijenjena nezakonitom.

17. Trebalo je stoga temeljem odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a odlučiti kao u izreci, a na temelju članka 86. stavka 4. ZUS-a ukinuti opći akt prestaje važiti s danom objave ove presude u "Narodnim novinama".

U Zagrebu 23. svibnja 2022.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
Ljiljana Karlovčan-Đurović