



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

Poslovni broj: Usoz-100/2023-6

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 Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, dr.sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Blanše Turić, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković kao zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu prijedloga M. I., F., S. P. – F., P., koju zastupa opunomoćenica D. K., odvjetnica u S., na sjednici vijeća održanoj 26. rujna 2023.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o nerazvrstanim cestama Grada Trogira ("Službeni glasnik Grada Trogira", broj: 2/13. i 16/22.)

Obrazloženje

1. Podnositeljica u zahtjevu predlaže da Sud po službenoj dužnosti ocijeni zakonitost Odluke o nerazvrstanim cestama na području Grada Trogira ("Službeni glasnik Grada Trogira", broj: 2/13. – dalje: Odluka). Navodi da je osporavana Odluka objavljena bez grafičkog prikaza i popisa nerazvrstanih cesta, a stupila je na snagu 29. veljače 2013. Smatra da je navedena Odluka protivna javnom interesu i konvencijskim pravima, te je donesena na nezakonit način i predstavlja samovolju Grada Trogira kojom se djelovalo u interesu pojedinca – druge fizičke i pravne osobe, a sve kako bi ta osoba na uštrb vlasništva druge fizičke osobe ostvarila profit. Ističe da je utvrđenje statusa nerazvrstane ceste protivno Zakonu o cestama i Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Navodi da niti jedan dio nekretnine označene kao čest. zem. 5998/5 (zk. čest. zem. 290/4, zk. ul. 4576 k.o. T.), čiji je ona stvarni posjednik i zemljišnoknjižni vlasnik, nikada nije korišten za promet po bilo kojoj osnovi niti je to put pristupačan većem broju korisnika. Smatra da svrha Zakona o cestama nije oduzimanje tuđe imovine bez obeštećenja od strane jedinice lokalne samouprave na temelju vlastitih opažanja nositelja gradskih vlasti ili samo na zahtjev zainteresiranih osoba, već je potrebno ispunjavanje zakonom propisanih

pretpostavki, prije svega da je nekretnina zaista prije 1997. godine odnosno 2011. godine imala status nerazvrstane ceste, što je, kao i svrhu javnog dobra u općoj uporabi, potrebno utvrditi u smislu odredbe članka 131. stavka 7. Zakona o cestama, kojim je uređen pravni režim nerazvrstanih cesta. Navodi nadalje da iz odredbi koje su bile osnova za donošenje Odluke (članak 109. Zakona o cestama i članak 26. Statuta Grada Trogira) ne proizlazi ovlast predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave da donese odluku o nerazvrstanim cestama, te pozivajući se na pravno stajalište izraženo u više odluka Visokog upravnog suda, smatra da se radi o nezakonitom općem aktu. Predlaže stoga da se osporavana Odluka ukine na temelju članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS).

2. Očitovanje o prijedlogu dostavio je gradonačelnik Grada Trogira, koji osporava navode podnositeljice. Ističe da je Odluka u potpunosti donesena sukladno Zakonu o cestama, te da je donošenjem iste Grad Trogir zaštitio javni interes, što je cilj rješavanja statusa i evidentiranja cesta u uporabi do stupanja na snagu Zakona o cestama iz 2011. godine odnosno postupka evidentiranja cesta temeljem članka 131. istog Zakona. Smatra da Odluka nije u suprotnosti sa konvencijskim pravilima, jer Protokol 1.1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine – Međunarodni ugovori", broj: 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02., 1/06., 2/10. i 13/17.) daje ovlast državi da zakonom uredi ili ograniči pravo vlasništva pod određenim uvjetima, a u ovom slučaju to je propisano Zakonom o cestama. U odnosu na spornu nekretninu ističe da nerazvrstana cesta NC TG 025-4 K. T. služi kao pristupna površina za veći broj građevinskih čestica, što se po definiciji Zakona o cestama ("Narodne novine", broj: 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/19. i 144/21. – dalje: ZoC) smatra nerazvrstanom cestom. Ističe da katastarska čestica 5995 k.o. T. nije u cijelosti nerazvrstana cesta već samo njezin asfaltirani dio koji se na dan stupanja na snagu Zakona o cestama ("Narodne novine", broj: 84/11.) koristio za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koji je bio pristupačan većem broju korisnika. Ističe da se slijedom toga i asfaltirani dio čestice 5998/1 k.o. T., koju podnositeljica u zahtjevu identificira kao 5998/5 k.o. T., (koja ne postoji u katastarskom operatu), a koji se na dan stupanja na snagu Zakona o cestama koristio za promet vozila i bio pristupačan većem broju korisnika smatra nerazvrstanom cestom. U prilogu dostavlja skicu izmjere nerazvrstane ceste NC TG 025-4 K. T. Smatra pogrešnim zaključak podnositeljice da Gradsko vijeće Grada Trogira nema ovlast donositi takve odluke, jer je upravo u članku 109. Zakona o cestama propisano da jedinica lokalne samouprave uređuje vrste, opseg i rokove izvođenja radova redovitog i izvanrednog održavanja nerazvrstanih cesta te kontrolu i nadzor nad izvođenjem tih radova i propisuje prekršajne odredbe. Navodi da je nadležnost predstavničkog tijela za donošenje općih akata propisana člankom 27., 35. i 73. 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., 98/19. i 144/20. – dalje: ZoLP(R)S), dok je člankom 26. Statuta Grada Trogira propisana nadležnost Gradskog vijeća da donosi odluke i druge opće akte koji su mu stavljeni u samoupravni djelokrug zakonom ili podzakonskim aktima. Predlaže stoga da Sud zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke odbije.

3. Budući da uz zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta nije priložena pojedinačna odluka, Sud je razmotrio zahtjev u smislu članka 83. stavka 2. ZUS-a, te

je po službenoj dužnosti pokrenuo postupak ocjene zakonitosti osporavane Odluke, kao i Odluke o dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama, objavljene u "Službenom glasniku Grada Trogira", broj: 16/22. (dalje: Odluka o dopuni Odluke), koja je dostavljena uz očitovanje na zahtjev.

4. Osporena Odluka donesena je na temelju članka 109. Zakona o cestama ("Narodne novine", broj: 84/11.) i članka 26. Statuta Grada Trogira ("Službeni glasnik Grada Trogira", broj: 6/09. i 7/10. – dalje: Statut).

5. Članak 109. ZoC-a uređuje zaštitu nerazvrstanih cesta, a članak 26. Statuta Grada Trogira propisuje ovlasti Gradskog vijeća, između ostalog za donošenje odluka i drugih općih akata koji su mu stavljeni u samoupravni djelokrug zakonom ili podzakonskim aktima.

6. Osporenom Odlukom uređuje se, među ostalim, status nerazvrstane ceste i njezini dijelovi, te upravljanje, građenje, rekonstrukcija, zaštita nerazvrstanih cesta i poslovi nadzora.

7. Odlukom o dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama u članku 3. Odluke dodan je stavak 3., prema kojem prilog te Odluke čini Popis nerazvrstanih cesta na području Grada Trogira.

8. Članak 109. ZoC-a ne ovlašćuje jedinicu lokalne samouprave na određivanje nerazvrstanih cesta, dok članak 26. Statuta, samostalno, bez mjerodavnog materijalnog prava ne može biti osnova za donošenje općeg akta, kao što je predmetna Odluka.

9. Odluka o dopuni Odluke donesena je na temelju članka 107. i članka 109. ZoC-a, te članka 26. Statuta. S obzirom na naprijed navedeno članak 109. ZoC-a nije valjana osnova niti za dopunu Odluke. Odredba članka 107. ZoC-a, koji u stavku 3. propisuje da jedinica lokalne samouprave vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području, valjana je osnova za donošenje navedene dopune Odluke.

10. Kako, međutim, opstanak izmjene ili dopune nezakonite temeljne Odluke nije moguć, valjalo je ocijeniti nezakonitom i Odluku o dopuni Odluke. Ovo stoga što je navedenom Odlukom o dopuni Odluke samo u članku 3. Odluke dodan stavak 3., dok su ostale odredbe Odluke ostale neizmijenjene.

11. Polazeći od utvrđenja da osporavana Odluka nije donesena temeljem valjane pravne osnove, pa stoga niti Popis nerazvrstanih cesta na području Grada Trogira, koji je sastavni dio Odluke, nije zakonit, valjalo je navedene opće akte ukinuti na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a.

12. Sukladno članku 86. stavku 4. ZUS-a ukinuti opći akt prestaje važiti s danom objave ove presude u Narodnim novinama.

U Zagrebu, 26. rujna 2023.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.