



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

Poslovni broj: Usoz-123/2021-11

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 zapisničara, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, u povodu obavijesti L. Z. U. S. D. L. iz F., koju zastupa opunomoćenica mr. sc. K. V., odvjetnica u Odvjetničkom uredu K. V. u Z., na sjednici vijeća održanoj 20. srpnja 2023.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o nerazvrstanim cestama na području Općine Fažana ("Službene novine Istarske županije", broj: 1/16., 22/16., 24/18., 11/19., 10/21., 16/21., 5/22., 2/23. i 9/23.).

Obrazloženje

1. Podnositeljica predlaže da Sud sukladno članku 83. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS) na temelju njezine obavijesti pokrene po službenoj dužnosti postupak ocjene zakonitosti Odluke o V. izmjenama Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Fažana od 28. srpnja 2021. U obavijesti podnositeljica u bitnome navodi da su osporavanom Odlukom povrijeđene odredbe članka 98. i članka 131. Zakona o cestama, jer prometnica na koju se ta Odluka odnosi u naravi ne predstavlja nerazvrstanu cestu. Navodi da se ista ne koristi za promet vozilima na način da bi je svatko slobodno koristio, već se radi o internoj prometnici koja se isključivo koristi za pristup eksploatacijskom polju T. i koja zajedno sa navedenim eksploatacijskim poljem predstavlja jedinstvenu gospodarsku cjelinu, a koju isključivo koristi Trgovačko društvo K. e. – i. d.o.o. Ističe da su sve čestice koje čine predmetnu prometnicu (kč. br. 58, 57/5, 57/7, 57/8 k.o. F.) u zemljišnoj knjizi Zemljišno knjižnog odjela, Općinskog suda u Puli opisane kao oranice i kao vlasnik je upisana Republika Hrvatska, te da u zemljišnoj knjizi niti u katastarskom operatu predmetna prometnica nije evidentirana kao nerazvrstana cesta, put, staza ili slično. Nadalje navodi da iz osporavane Odluke nije razvidno je li za navedenu prometnicu izrađen geodetski elaborat izvedenog stanja

nerazvrstane ceste, je li sačinjen prijavni list u tu svrhu, odnosno da li je ishodena pravomoćna uporabna dozvola, što su sve uvjeti da bi nerazvrstana cesta postala javno dobro u općoj uporabi, te se poziva na odredbe članka 101. i članka 102. Zakona o cestama ("Narodne novine", broj: 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14.), koje citira. Smatra da je povrijeđena i odredba članka 51. Zakona o cestama, jer nije proveden postupak izdavanja lokacijske i građevinske dozvole za izgradnju prilaza na javnu cestu. Navodi nadalje da Odluka nije donesena na temelju valjane osnove, jer je donesena na temelju odredbe članka 39. Statuta Općine Fažana, a kojom su propisane ovlasti Općinskog vijeća Općine Fažana. Ističe da joj je kao legitimno izabranom članu Općinskog vijeća Općine Fažana bila dužnost podnijeti obavijest ovome Sudu jer je osporavanom Odlukom povrijeđen pravni interes Općine Fažana odnosno javni interes i interes Republike Hrvatske, osobito iz razloga što su sve čestice koje tvore predmetnu pristupnu prometnicu u zemljišnim knjigama upisane kao vlasništvo Republike Hrvatske, dok su u katastarskom operatu upisane kao korisništvo Republike Hrvatske i Općine Fažana, a društvo K. e. – i. d.o.o. nije dostavilo donositelju akta ni jedan dokaz iz kojeg bi proizlazio pravni osnov po kojem je to trgovačko društvo ovlašteno koristiti navedenu prometnicu niti da je pokrenut postupak izvlaštenja glede te nekretnine. Smatra da je u ovom konkretnom slučaju prevladao isključivo privatni interes na teret proračunskih sredstava Općine Fažana. Predlaže da Sud osporavanu Odluku ukine.

2. Donositelj općeg akta u svom očitovanju navodi da je osporavana Odluka donesena na temelju i u skladu s odredbama članka 131., 132. i 107. stavka 3. Zakona o cestama, te da je predmetna prometnica postojala u naravi u trenutku stupanja na snagu toga Zakona i bila pristupačna većem broju korisnika jer za pristup na istu nije postojalo nikakvo ograničenje. Ističe da je jedinstvena baza podataka o nerazvrstanim cestama Popis nerazvrstanih cesta na području Općine Fažana, koji je sastavni dio Odluke o nerazvrstanim cestama, što je naznačeno u članku 1. stavku 2. osporavane Odluke, te da je u skladu sa navedenim Odluka temelj za izradu geodetskog elaborata evidentiranja izvedenog stanja nerazvrstanih cesta na području Općine Fažana. Pojašnjava da se registri nerazvrstanih cesta koje su postojale na dan stupanja na snagu Zakona o cestama neprestano dopunjuju, s obzirom da se stvarno stanje postojećih prometnica nije moglo odjednom utvrditi nakon stupanja na snagu toga Zakona, a da je iz priloženih snimaka s geoportala koji prikazuju stanje 2011. i 2021. godine vidljivo da je sporna nekretnina na dan stupanja na snagu Zakona predstavljala cestu koja se koristi za promet vozila i koja je pristupačna većem broju korisnika. Navodi da je evidentiranje nerazvrstanih cesta u interesu Općine Fažana, budući da takve ceste predstavljaju javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu općine. Smatra da je prijedlog podnositeljice neosnovan.

3. Sud je u povodu obavijesti podnositeljice sukladno članku 83. stavku 2. ZUS-a pokrenuo po službenoj dužnosti postupak ocjene zakonitosti Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Fažana ("Službene novine Istarske županije", broj: 1/16. – dalje: Odluka), kao i svih odluka o izmjenama navedene osnovne Odluke (osam izmjena), uključujući i Odluku o V. izmjenama Odluke na čiju nezakonitost ukazuje podnositeljica.

4. Uvidom u Odluku o nerazvrstanim cestama na području Općine Fažana ("Službene novine Istarske županije", broj: 1/16. – dalje: Odluka) utvrđeno je da je navedenu Odluku Općinsko vijeće Općine Fažana donijelo na sjednici održanoj 28. prosinca 2015., na temelju članka 109. stavka 1. i 2. i članka 111. Zakona o cestama

("Narodne novine", broj: 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.), članka 33. Prekršajnog zakona ("Narodne novine", broj: 107/07., 39/13., 157/13. i 110/15.) i članka 39. Statuta Općine Fažana ("Službene novine Istarske županije", broj: 10/13. – dalje: Statut).

5. Odluku o izmjenama Odluke od 21. prosinca 2016. te Odluku o III. izmjenama Odluke, Odluku o IV. izmjenama Odluke i Odluku o V. izmjenama Odluke, (objavljene u "Službenim novinama Istarske županije" broj: 22/16., 24/18., 11/19., 10/21. i 16/21.) Općinsko vijeće Općine Fažana donijelo je na temelju članka 39. Statuta, a Odluku o VI. izmjenama Odluke, Odluku o VII. izmjenama Odluke i Odluku o VIII. izmjenama Odluke (objavljene u "Službenim novinama Istarske županije", broj: 5/22., 2/23. i 9/23.) isto tijelo je, osim pozivom na odredbu članka 39. Statuta odnosno članka 38. Statuta Općine Fažana-Fasana (Službene novine Istarske županije, broj: 25/22. – dalje: Statut/22), donijelo i pozivom na članak 107. Zakona o cestama ("Narodne novine", broj: 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/19., 144/21. i 114/22.).

6. Članak 109. Zakona o cestama uređuje izvođenje radova redovitog i izvanrednog održavanja te zaštitu nerazvrstanih cesta, člankom 111. istog Zakona uređeni su poslovi inspekcije javnih cesta i cesta iz članka 98. stavka 1. podstavka 1. toga Zakona te inspekcijski nadzor nad nerazvrstanim cestama. Člankom 33. Prekršajnog zakona propisane su novčane kazne, a članak 39. Statuta odnosno članak 38. Statuta/22 propisuje ovlasti i nadležnost Općinskog vijeća, između ostalog za donošenje odluka i drugih općih akata kojima Općinsko vijeće uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga općine.

7. Predmetnom Odlukom o nerazvrstanim cestama uređuje se, među ostalim, status nerazvrstane ceste, te korištenje, upravljanje, održavanje, građenje, rekonstrukcija, zaštita i financiranje nerazvrstanih cesta, kao i vođenje evidencije o nerazvrstanim cestama, a sastavni dio Odluke čini Popis nerazvrstanih cesta na području Općine Fažana (članak 1.). Naprijed navedenim Odlukama o izmjeni Odluke mijenjan je Popis nerazvrstanih cesta, na način da je isti nadopunjavan. Odlukom o V. izmjenama Odluke, zakonitost koje podnositeljica osporava, u Odluci o nerazvrstanim cestama na području Općine Fažana ("Službene novine Istarske županije", broj: 1/16., 22/16., 24/18., 11/19. i 10/21.) mijenja se Popis nerazvrstanih cesta na području Općine Fažana iz članka 1. koji je sastavni dio Odluke o nerazvrstanim cestama i to na način da se isti nadopunjuje kako slijedi: 100. Naziv ceste: Cesta prema eksploatacijskom polju Tambura (kč. br. 58, 57/5, 57/7, 57/8 k.o. Fažana) – dužine 240 m (članak 1.).

8. Članak 109. Zakona o cestama ne ovlašćuje jedinicu lokalne samouprave na određivanje nerazvrstanih cesta, niti takovo ovlaštenje proizlazi iz odredaba Prekršajnog zakona. Članak 39. Statuta odnosno 38. Statuta/22 samostalno, bez mjerodavnog materijalnog prava, također ne može biti osnova za donošenje predmetnog općeg akta.

9. Iz navedenog proizlazi da Odluka o nerazvrstanim cestama na području Općine Fažana, pa stoga niti Popis nerazvrstanih cesta na području Općine Fažana, koji je sastavni dio te Odluke, kao i izmjene navedene Odluke objavljene u "Službenim novinama Istarske županije", broj: 22/16., 24/18., 11/19., 10/21. i 16/21. nisu donesene temeljem valjane pravne osnove, te sud iste ocjenjuje nezakonitim.

10. S obzirom da je temeljna Odluka o nerazvrstanim cestama ocijenjena nezakonitom, na snazi ne mogu ostati niti izmjene takve nezakonite odluke, te je u konkretnom slučaju valjalo ukinuti i Odluke o VI., VII. i VIII. izmjenama Odluke,

objavljene u "Službenim novinama Istarske županije", broj: 5/22., 2/23. i 9/23., iako su donesene na temelju članka 107. stavka 3. Zakona o cestama koji predstavlja valjanu pravnu osnovu za donošenje odluke kao što je predmetni opći akt.

11. Napominje se također da je stupanje na snagu Odluke o izmjenama Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Fažana od 21. prosinca 2016., te Odluke o II., III., IV. i V. izmjenama Odluke određeno protivno odredbi članka 73. stavka 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj: 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 123/17., 98/19. i 144/20.), a kojom je propisano da opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave, time da se iznimno općim aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu prvog dana od dana objave.

12. Stoga je na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a odlučeno kao u izreci. Sukladno članku 86. stavku 4. ZUS-a ukinuti opći akt prestaje važiti s danom objave ove presude u "Narodnim novinama".

U Zagrebu, 20. srpnja 2023.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.