



Poslovni broj: Usoz-146/2022-7

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

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 povodom prijedloga D. V. iz P., i R. V. iz P., koje zastupa opunomoćenik I. M., odvjetnik u S., 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 Podstrana ("Službeni glasnik Općine Podstrana", broj 4/15., 12/15., 29/16., 11/18., 27/18., 35/18., 8/19., 4/20., 22/20., 4/21., 14/22. i 21/22.).

Obrazloženje

1. Podnositelji su podnijeli prijedlog za pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Podstrana od 4. ožujka 2015. ("Službeni glasnik Općine Podstrana", broj: 4/15. – dalje: Odluka) i Izmjene i dopune Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Podstrana od 27. svibnja 2015. ("Službeni glasnik Općine Podstrana", broj: 12/15.). U prijedlogu navode da osporavani opći akti nisu stvarno niti pravno osnovani jer je na temelju istih, a na osnovi geodetskog elaborata potvrđenog od strane DGU, klasa: 932-06/16-02/644 od 27. siječnja 2017., došlo do nezakonitog odcjepljivanja dijela nekretnine u njihovom vlasništvu i to čestice oznake k.č.z. 2110/1 k.o. D. P. i pripajanja iste u česticu k.č.z. 5158 k.o. D. P. Ističe da se radi o površini od 109 m² zemljišta i građevine betonskog potpornog zida, te da ta nekretnina nikada nije korištena kao cesta niti je bila namijenjena za promet vozila, već je ista korištena isključivo kao pristup njihovoj nekretnini. Navode da činjenicu da predmetna nekretnina niti u jednom svom dijelu ne predstavlja nerazvrstanu cestu odnosno javni put potvrđuju i zapisnici sastavljeni prilikom osnivanja zemljišne knjige za k.o. D. P. za naprijed navedene čestice (Z-8500/2005/701 i Z-8500/2005/5695), te da u tom postupku predstavnici Općine nisu isticali da Općina polaže pravo na dijelove k.č.z. 2110/1 k.o. D. P. po osnovi nerazvrstane ceste, a koja čestica je u cijelosti upisana na njihovo ime u sveukupnoj površini od 2153 m². Predlažu da se pobijane Odluke ukinu kao nezakonite.

2. Donositelj općeg akta nije dostavio Sudu očitovanje o prijedlogu, već je očitovanje dostavio pročelnik Upravnog odjela za pravne poslove i strateško upravljanje Općine Podstrana. U očitovanju se navodi da podnositelji ne navode niti jedan razlog zašto bi navedeni pravni akti po bilo kojoj osnovi bili sporni, te smatra da činjenice koje se iznose u prijedlogu nisu odlučne niti mogu biti osnov za postupak ocjene zakonitosti općeg akta.

3. Budući da uz prijedlog za ocjenu zakonitosti općeg akta nije priložena pojedinačna odluka, Sud je razmotrio prijedlog u smislu članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS) po službenoj dužnosti.

4. Oспоравane Odluke donesene su na temelju članka 109. Zakona o cestama ("Narodne novine", broj: 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 110/19. – dalje: ZoC) i članka 31. Statuta Općine Podstrana ("Službeni glasnik Općine Podstrana", broj: 7/13. – dalje: Statut).

5. Članak 109. ZoC-a uređuje održavanje i zaštitu nerazvrstanih cesta, a članak 31. Statuta propisuje mjerodavnost Općinskog vijeća, između ostalog, za donošenje odluka i drugih općih akata koji su mu stavljeni u djelokrug zakonom i podzakonskim aktima.

6. Odredbom članka 35. 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) propisano je da predstavničko tijelo donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave (točka 2.).

7. Oспорenom Odlukom uređuje se, među ostalim, pravni status nerazvrstane ceste i njeni dijelovi, upravljanje, građenje, održavanje i mjere zaštite, te vođenje jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama, kao i njihovo evidentiranje u katastru i podnošenje prijedloga za upis u zemljišne knjige.

8. Oспорavanom Izmjenom i dopunom Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Podstrana od 27. svibnja 2015. u Odluci je dodan Popis nerazvrstanih cesta na području Općine Podstrana, koji čini sastavni dio Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Podstrana (članak 2.).

9. Članak 109. ZoC-a ne ovlašćuje jedinicu lokalne samouprave na određivanje nerazvrstanih cesta, dok članak 31. Statuta samostalno, bez mjerodavnog materijalnog prava, također ne može biti osnova za donošenje predmetnog općeg akta.

10. Polazeći od utvrđenja da navedene zakonske i statutarne odredbe nisu valjana osnova za donošenje odluke kao što je osporena Odluka i njezine izmjene, Sud iste ocjenjuje nezakonitima.

11. Nadalje, uvidom u službeno glasilo Općine Podstrana utvrđeno je da je Općinsko vijeće osporavanu temeljnu Odluku izmijenilo Izmjenama i dopunama Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Podstrana (III. do X. Izmjena i dopuna), objavljenima u "Službenom glasniku Općine Podstrana", broj: 11/18., 27/18., 35/18., 8/19., 22/20., 4/21., i 14/22., kojima se u osporavanoj Odluci dopunjuje Popis nerazvrstanih cesta na području Općine. Navedene Izmjene i dopune Odluke također su donesene na temelju nevaljane pravne osnove i to članka 109. (III. i IV. Izmjena i dopuna) odnosno članka 101. ZoC-a (V. do X. Izmjena i dopuna), te članka 30. Statuta Općine Podstrana ("Službeni glasnik Općine Podstrana", broj 2/18 – dalje: Statut/18).

Naime, člankom 101. ZoC-a uređen je pravni status nerazvrstane ceste te je propisano da je nerazvrstana cesta javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi (stavak 1.), ali ista ne ovlašćuje jedinicu lokalne samouprave na određivanje nerazvrstane ceste odnosno za donošenje odluke kojom se određene nekretnine proglašavaju nerazvrstanom cestom niti takvo ovlaštenje proizlazi iz članka 31. Statuta/18, kojim je samo propisana nadležnost Općinskog vijeća za donošenje općih akata.

12. II. Izmjene i dopune Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Podstrana ("Službeni glasnik Općine Podstrana", broj: 29/16), kojima je u članku 8. Odluke dodan novi stavak 3., donesene su na temelju članka 107. i 109. ZoC-a. Kao što je već navedeno, članak 109. ZoC-a ne ovlašćuje tijela jedinice lokalne samouprave na donošenje odluke kao što je predmetni opći akt, dok je članak 107. ZoC-a, koji propisuje da jedinica lokalne samouprave vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području (stavak 3.), valjana osnova za donošenje iste. Odluka o VII. izmjenama i dopunama Odluke o nerazvrstanim cestama od 16. ožujka 2020. ("Službeni glasnik Općine Podstrana", broj 4/20) donesena je na temelju članka 109. ZoC-a, članka 35. ZoLP(R)S-a i članka 30. Statuta/18, dakle također na temelju nevaljane pravne osnove, jer niti članak 35. ZoLP(R)S-a, koji je načelne naravi, ne može biti samostalna osnova za donošenje predmetne odluke.

13. S obzirom na sve naprijed izneseno, te imajući u vidu da je osporavana temeljna Odluka ocijenjena nezakonitom, osim osporavane Odluke valjalo je kao nezakonite ukinuti i sve naprijed navedene Izmjene i dopune osnovne Odluke (objavljene u "Službenom glasniku Općine Podstrana", broj: 12/15., 29/16., 11/18., 27/18., 35/18., 8/19., 4/20., 22/20., 4/21., 14/22., i 21/22.), budući da opstanak izmjena i dopuna nezakonite Odluke nije moguć.

14. Stoga je, na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a odlučeno kao u izreci. Sukladno članku 86. stavku 4. ZUS-a ukinuti opći akti prestaju važiti sa danom objave ove presude u "Narodnim novinama".

U Zagrebu, 20. srpnja 2023.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.