



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

Poslovni broj: Usoz-26/2021-11

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 sudaca toga suda Senke Orlić Zaninović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Gordane Marušić-Babić, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Blanše Turić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u povodu prijedloga L. C. d.o.o., D., zastupanog po opunomoćenicima odvjetnicima Odvjetničkog društva O., P. & partneri, Z., na sjednici održanoj 22. svibnja 2023.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o proglašenju svojstva komunalne infrastrukture kao javnog dobra u općoj uporabi pješačke ulice (staze) koja spaja Ulicu A. Starčevića sa Ulicom Put od Republike i Vukovarskom ulicom u Dubrovniku (Službeni glasnik Grada Dubrovnika, broj 1/21.).

Obrazloženje

1. Podnositelj prijedloga za pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke o proglašenju svojstva komunalne infrastrukture kao javnog dobra u općoj uporabi pješačke ulice (staze) koja spaja Ulicu A. Starčevića sa Ulicom Put od Republike i Vukovarskom ulicom u Dubrovniku (Službeni glasnik Grada Dubrovnika, broj 1/21, dalje: Odluka) u prijedlogu navodi da je komunalnom infrastrukturom proglašen dio zemljišta kojeg je vlasnik i to bez ikakve stvarne osnove, jer se radi o ograđenom zemljištu na kojem nije izgrađena ikakva pješačka staza koja bi bila u općoj uporabi, niti je Grad D. na ikoji način komunalno uređivao ili održavao spornu stazu. Tvrdi da se nikako ne radi o zemljištu u općoj uporabi što proizlazi iz brojnih upravnih akata kao što je poništeno rješenje komunalnog redara iz razloga što se nadležnost komunalnog redara ne proteže na privatno zemljište k.č. 514/1 k.o. G., lokacijska informacija za istu parcelu prema kojoj je na zemljištu predviđena samo trasa kabelskog voda, lokalnog plinovoda i vodoopskrbnog cjevovoda, a ne i neka druga komunalna infrastruktura. Nadalje predlagatelj je podnio i zahtjev za izdavanje građevinske dozvole u kojem postupku su utvrđeni posebni uvjeti uređenja prostora iz oblasti prometa u kojima također nema spomena o fantomskoj stazi u javnoj uporabi, a riječ je o postupku iz 2020. godine. Mišljenja je da je cilj donošenja ove nezakonite Odluke usmjeren onemogućavanju realizacije projekta, a ne u javnom interesu i predstavlja najtežu povredu prava vlasništva. U prilog prijedlogu dostavlja javnobilježničko svjedočenje o činjenicama na k.č.514/1 k.o. G. od 26. siječnja 2021. s pripadajućim fotografijama i

zbog prijeteće štete predlaže odgoditi izvršnost osporene Odluke. Predlaže Odluku u cijelosti ukinuti.

2. Donositelj Odluke, Gradsko vijeće Grada D., u bitnom, ističe da je Odluka, KLASA: 940-01/21-01/13, URBROJ: 2117/01-09-21-04, na pravnoj snazi i objavljena je u Službenom glasniku Grada Dubrovnika broj 1 od 29. siječnja 2021. godine. Navodi da je Odluka u cijelosti zakonita i pravilna te smatra da Odluka nije opći akt jer joj nedostaje apstraktnost i generalnost i predlaže prijedlog odbaciti. Poziva se na odredbu članka 61. stavka 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, broj 68/18, 110/18, 32/20, dalje: ZKG), prema kojoj komunalna infrastruktura stječe status javnog dobra u općoj uporabi danom njezine izgradnje, uređenja odnosno stupanja na snagu odluke o proglašenju javnog dobra u općoj uporabi, kao i na odredbu članka 59. stavka 1. točke 2. i članka 60. stavka 2 istog Zakona, prema kojoj u pojam komunalne infrastrukture ulaze javne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila, kao što su pješačke staze. Dodatno ukazuje da na temelju odredbe članka 59. stavka 2. ZKG-a, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti i druge građevine komunalne infrastrukture, ako služe za obavljanje komunalne djelatnosti. I u zahtjevu se navodi da postoji „određeni prolaz“, odnosno kamena zemljana staza, a Grad je kao komunalnu infrastrukturu u Odluci obuhvatio isključivo one dijelove zemljišta koji služe za obavljanje komunalne djelatnosti, koji su pristupačni unaprijed neodređenom broju ljudi odnosno svi ih mogu koristiti. U odnosu na formiranje sporne čestice od dijelova čestica u privatnom vlasništvu navodi odredbu članka 132. stavka 3. ZKG-a. Zaključuje da na zemljišnim česticama koje su obuhvaćene elaboratom i prijavnim listovima te drugom propisanom dokumentacijom kao komunalna infrastruktura, ne može postojati vlasništvo fizičkih osoba. Izričitom odredbom Zakona predviđeno je da komunalna infrastruktura može biti samo u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi ili eventualno u suvlasništvu jedinice i javnog isporučitelja koji njome upravlja. Stoga smatra neosnovanim prigovor o povredi prava vlasništva. Tvrdi da je predmetna pješačka staza uvijek bila pristupačna svima i da je korištena kao prolaz između ulica, što je vidljivo i iz kopije katastarskog plana iz 1986. pa se, dakle radi o komunalnoj infrastrukturi koja je postojala prije stupanja na snagu ZKG-a. Tvrdi i da je vlasnik protupravno ogradio svoje zemljište zbog čega mu je rješenjem komunalnog redara naređeno uklanjanje ograde te i iz tog rješenja proizlazi da su na stazi bili postavljeni koševi za smeće i gradska klupa koja sada nedostaje u popisu gradskih klupa. Ističu da su neki pojedinačni upravni akti izdani prije stupanja na snagu ZKG-a, a ostali ne dokazuju da postojeća kamena staza nije komunalna infrastruktura. Ističe da je komunalna infrastruktura neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave te da je, povodom Odluke zakonito proveden postupak parcelacije. Predlaže odbaciti, podredno odbiti prijedlog i protivi se obustavi izvršenja napadane Odluke.

3. Prijedlog je osnovan.

4. Ocjenjujući zakonitost osporene Odluke na temelju ovlaštenja propisanog odredbom članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH, 29/17. i 110/21., dalje: ZUS), Sud Odluku ocjenjuje nezakonitom budući da je donesena nepravilnom primjenom zakonske osnove za njezino donošenje.

5. Odluka je donesena na temelju članka 59. i 62. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, broj 68/18., 110/18. - Odluka Ustavnog suda i 32/20.) i članka 32. Statuta Grada Dubrovnika (“Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, broj 4/09., 6/10., 3/11., 14/12., 5/13., 6/13. – pročišćeni tekst, 9/15. i 5/18.) i glasi:

„ODLUKA
o proglašenju svojstva komunalne infrastrukture kao javnog dobra u općoj uporabi pješačke ulice (staze) koja spaja Ulicu dr. Ante Starčevića sa Ulicom Put od Republike i Vukovarskom ulicom u Dubrovniku

Članak 1.

Proglašava se svojstvo komunalne infrastrukture kao javnog dobra u općoj uporabi na nekretninama katastarske oznake kako slijedi:

Redni broj	Naziv komunalne infrastrukture	Vrsta komunalne infrastrukture	Katastarska i zemljišnoknjižna čestica	Katastarska općina
1.	Javna prometna površina na kojoj nije dopušten promet motornim vozilima	pješačka ulica (staza)	514/6 (s.i.) 5923 (n.i.)	K.O. Gruž K.O. Dubrovnik

Članak 2.

Primjenom članka 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu, a na temelju skica izmjere, kopija katastarskog plana stanja prije i poslije promjene, te prijavnih listova za katastar i zemljišnu knjigu izrađenih od GEO VRTINE d.o.o. za geodeziju, građenje i usluge, Grgurići 36, Slano, komunalna infrastruktura iz točke 1. ove Odluke nakon izrađenih elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture evidentirat će se u katastarskom operatu Državne geodetske uprave, Područnog ureda za katastar u Dubrovniku i zemljišnoj knjizi Općinskog suda u Dubrovniku.

Članak 3.

Nalaže se Općinskom sudu u Dubrovniku navedenu komunalnu infrastrukturu iz članka 1. ove Odluke upisati u zemljišne knjige na način:

- čest. zem. 514/6 (s.i.) K.O. Gruž
- čest.zem. 5923 (n.i.) K.O. Dubrovnik kao:

Javno dobro u općoj uporabi – pješačka ulica (staza)
neotuđivo vlasništvo Grada Dubrovnika OIB: 21712494719

Članak 4.

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave u „Službenom glasniku Grada Dubrovnika“.

KLASA: 940-01/21-01/13
URBROJ: 2117/01-09-21-04
Dubrovnik, 26. siječnja 2021. “.

6. Prema podacima Zajedničkog informacijskog sustava „Uređena zemlja“ (ZIS) katastarska čestica k.č. 514/6 stare izmjere iz z.k.ul. 900 k.o. G. nije upisana u zemljišnoj knjizi niti postoji u katastru nekretnina. U zemljišnoj knjizi u uložku br. 900 k.o. G. upisana je čestica 514/1 na ime vlasnika L. C. d.o.o. kao šuma od 23 ara i 14 m² te odgovara čestici k.č. 2326 k.o. D., koja je evidentirana u katastru nekretnina i

koja prema snimci sa internetske stranice katastarske općine D. na dan 23. svibnja 2022. prikazuje šumu. Katastarska čestica 2326 k.o. D. je geodetskim elaboratom, u povodu osporene Odluke, u k.o. D., parcelirana na katastarske k.č. 2326/3, 2326/4 i 5923 k.o. D. odnosno z.k.č. 514/1, 514/6 i 514/7 k.o. G., od kojih je za k.č. 5923 k.o. D. odnosno 514/6 k.o. G. u površini od 80m², prema prijavnom listu za zemljišnu knjigu za z.k.ul. 900 k.o. G., kao novo stanje, predviđen upis vlasništva Grada D.. Ovaj upis na dan 23. svibnja 2022. još nije proveden. Novonastala čestica k.č. 5923 k.o. D. odnosno z.k.č. 514/6 k.o. G. od 80m², koja je Odlukom proglašena stazom u općoj uporabi dijagonalno presijeca novo formiranu k.č. 2326/3 k.o. D. odnosno dio z.k.č. 514/1 k.o. G. iz z.k.ul. 900 k.o. G. u vlasništvu podnositelja prijedloga ovog postupka. Iz navedenog proizlazi da z.k.č. 514/6 k.o. G. s.i. odnosno k.č. 5923 k.o. D. n.i., koja je proglašena komunalnom infrastrukturom kao javno dobro u općoj uporabi, nije postojala niti bila evidentirana u katastru nekretnina i zemljišnoj knjizi, već je nastala parcelacijom k.č. 2326 k.o. D. odnosno z.k.č. 514/1 k.o. G. iz z.k.ul. 900 (vlasništvo predlagatelja) pa je komunalnom infrastrukturom i javnim dobrom u općoj uporabi proglašena nepostojeća katastarska i zemljišnoknjižna čestica što je protivno odredbi članka 62. stavka 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 68/18., 110/18. i 32/20., dalje: ZKG).

7. Nije sporna ovlast predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave da pozivom na odredbu članka 62. stavka 4. ZKG-a svojom odlukom, koja jest opći akt, jer djeluje prema svima, proglasi javne građevine i uređaje iz članka 59. ZKG-a komunalnom infrastrukturom, ali se pritom, doista, mora raditi o javnim građevinama i uređajima pobliže pojmovno pojašnjenih u odredbi članka 60. ZKG-a.

8. Prema tome, osim što, po prirodi stvari, komunalnu infrastrukturu karakterizira javnost u svrsi i načinu korištenja, a zbog čega ima status javnog dobra u općoj uporabi, ona mora, kao takva, biti izgrađena i biti objektom obavljanja komunalnih djelatnosti.

9. U konkretnom slučaju iz kopije Izvoda iz katastarskog plana katastra zemljišta iz 1986., vidljivo je da je na k.č. 2326 k.o. D., tada u društvenom vlasništvu, u katastru zemljišta bio ucrtan put koji dijagonalno presijeca tu česticu, a za koji put nije formirana zasebna čestica pa je na današnjem prikazu u katastru nekretnina k.č. 2326 k.o. D. svojom cijelom površinom prikazana kao šuma. Nadalje, fotografija priložena javnobilježničkom utvrđenju činjenica na k.č. 514/1 k.o. G. (k.č. 2326 k.o. D.) iz 2021., prikazuje neuređenu kamenu stazu za koju se, po ocjeni ovog Suda, ne može tvrditi da je nastala građenjem niti da predstavlja komunalnu infrastrukturu samo zato što ulazi u popis pojmova iz članka 60. stavka 2. ZKG-a (javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornim vozilima), a nema ni dokaza o tome tko je i kada te u koju svrhu gradio ovu stazu kao ni dokaza o javnoj uporabi ove kamene staze. Štoviše, rješenje Odsjeka za komunalno redarstvo Grada D. iz 2010., doneseno protiv ranijeg vlasnika (prednika ovdje predlagatelja) jer je šuma bila loše održavana, a staza kroz šumu oštećena, je poništeno upravo zato što se ne radi o javnoj površini pa komunalni redar nije bio ovlašten postupati.

10. Povodom ovog predmeta Sud je održao savjetodavnu raspravu kojoj su nazočili predstavnici stranaka i predstavnik Katedre za upravno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu.

11. Na ovoj savjetodavnoj raspravi zaključeno je da kriteriji po kojima treba procijeniti radi li se o komunalnoj infrastrukturi ili ne leže u činjeničnim utvrđenjima o tome koristi li se nekretnina u javne svrhe i obavljaju li se komunalne djelatnosti na toj nekretnini u vrijeme stupanja na snagu Zakona o komunalnom gospodarstvu odnosno

na dan 4. kolovoza 2018. godine. U konkretnom slučaju predmetna nekretnina je u cijelosti bila predmetom naturalnog povrata prijašnjim vlasnicima u postupku naknade za imovinu oduzetu od strane jugoslavenske komunističke vlasti, te ju je ovlaštenik povrata prodao ovdje podnositelju, koji je nekretninu ogradio i na njoj namjerava graditi građevinu za koju je zatražio izdavanje građevinske dozvole. Grad D. nije u postupku dokazao da se dio predmetne čestice koji je proglašen komunalnom infrastrukturom koristi kao opće dobro niti da se na tom dijelu obavljaju komunalne djelatnosti u vrijeme stupanja na snagu Zakona o komunalnom gospodarstvu.

12. Shodno svemu navedenom, valja zaključiti da jedinice lokalne samouprave imaju pravo proglasiti komunalnom infrastrukturom građevine iz članka 59. stavak 1. i 2. i 60. ZKG-a, ako su kao takve izgrađene prije 4. kolovoza 2018., kad je ZKG stupio na snagu, ako su javne, ako se na njima obavljaju komunalne djelatnosti.

13. Dakle, obzirom na to da nije dokazano da je predmetna k.č. 514/1 iz z.k.ul. 900 k.o. G., javna staza kroz šumu (opće dobro) niti je dokazano da se na njoj obavljaju komunalne djelatnosti na dan 4. kolovoza 2018. godine (podatak o nedostajućoj, a neidentificiranoj gradskog klupi ne predstavlja dokaz javnog korištenja i uređivanja javne površine), Sud ocjenjuje da na podlozi takvih činjenica predstavničko tijelo Grada D. nije pravilno primijenilo odredbe članka 59. i 62. ZKG-a na temelju kojih je sporna Odluka donesena. Zbog toga Sud ocjenjuje da osporena Odluka nije donesena u skladu sa svrhom i ciljem odredbi članka 62. stavka 1. u vezi s člankom 59. ZKG-a, što ju čini nezakonitom.

14. Slijedom izloženog, na temelju odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a, presuđeno je kao u izreci.

15. Odluka prestaje važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“ (članak 86. stavak 4. ZUS-a).

U Zagrebu, 22. svibnja 2023.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.