



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

Poslovni broj: Usoz-54/22-6

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić-Babić, Ljiljane Karlovčan-Đurović i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice Glorjane Čičak, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu prijedloga N. C. iz K., koju zastupa opunomoćenik M. M., odvjetnik u Odvjetničkom društvu K. i M. d.o.o. Z., na sjednici vijeća održanoj 29. lipnja 2023.

p r e s u d i o j e

- I. Prijedlog se odbija.
- II. Odbija se zahtjev podnositeljice za naknadu troškova ovog upravnog spora.
- III. Odbija se zahtjev Grada Lipika za naknadu troškova ovog upravnog spora.

Obrazloženje

1. N. C. iz K. podnijela je Upravnom sudu u Osijeku tužbu protiv tuženika Grada Lipika tražeći oglašavanje ništavom ili poništenje Odluke o dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama Grada Lipika, KLASA: 340-01/21-01/04 URBROJ: 2162/02-03-04/2-1 od 16. rujna 2021. („Službeni glasnik Grada Lipika“, 5/21.).
2. Utvrdivši da je predmet osporavanja opći akt jedinice lokalne samouprave, Upravni sud u Osijeku se oglasio stvarno nenadležnim i predmet ustupio ovom Sudu, kao stvarno nadležnom sudu za odlučivanje u konkretnom slučaju.
3. Budući da zahtjevu za ocjenu zakonitosti općeg akta nije priložena pojedinačna odluka javnopravnog tijela donesena na temelju osporenog općeg akta, Sud je razmotrio prijedlog u smislu članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS).
4. Podnositeljica u bitnom ističe da je osporenom Odlukom za naselje J. dodana nerazvrstana cesta šifre N1201, duljine 390 m, na kč. br. 108 k.o. J. – do ograde groblja u J., kč. br. 527 k.o. J. Navodi da je 28. siječnja 2022. objavljen javni poziv radi obilježavanja granica zemljišta i uvid u geodetski elaborat za evidentiranje postojećeg izvedenog stanja, odnosno upisa postojeće ceste – N1201. U pozivu je navedeno da

nerazvrstana cesta N1201 zahvaća kč. br. 527 k.o. J., odnosno dijelove kč. br. 243/2, 243/1, 242/2, 244, 247/2, 247/1, 246, 238, sve u k.o. J. Podnositeljica prijedloga upisana je kao suvlasnica čestica 243/1, 243/2, 244 i 246, upisanih u zk. ul. 172 k.o. J. Navodi da je riječ o „običnom putu“ koji tužiteljica koristi da bi došla do svoje kuće te ne postoje „nikakvi parametri da bi se navedeni put utvrdio kao nerazvrstana cesta.“. Pored toga ističe da taj put nigdje nije evidentiran kao put ili cesta. Nije ga moguće koristiti za promet vozila, ne može ga svatko koristiti jer se zatvara na čestici tužiteljice te, po potrebi i po dozvoli tužiteljice, otvara. Poziva se na članak 98. stavak 1. i članak 100. stavak 1. Zakona o cestama ("Narodne novine", 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/19., 144/21., 114/22. i 4/23.; u daljnjem tekstu: ZoC) koji definiraju pojmove „nerazvrstana cesta“ i „cestovna građevina“ te odredbe Zakona o gradnji i Zakona o sigurnosti prometa na cestama koje smatra mjerodavnima u konkretnom slučaju. Predlaže oglašavanje ništavom ili poništenje osporene Odluke. Traži naknadu troškova spora.

5. U očitovanju o prijedlogu za ocjenu zakonitosti općeg akta u bitnom se ističe da je 28. siječnja 2022. Grad Lipik uputio javni poziv radi obilježavanja granica zemljišta, koje uključuje spornu nekretninu na koju se osporena Odluka odnosi i uvida u geodetski elaborat za evidentiranje postojećeg izvedenog stanja i upisa postojeće nerazvrstane ceste N1201, koje uključuje spornu nekretninu. Podnositeljica je tada saznala za navedene pojedinačne odluke koje se temelje na osporenom općem aktu. Po predmetnom javnom pozivu, podnositeljica je 10. veljače 2022. pristupila u prostorije Grada Lipika radi uvida u geodetski elaborat i izjašnjavanje o njemu, kojom je prilikom na zapisnik izjavila neslaganje s provedbom evidentiranja nerazvrstane ceste N1201. Stoga se ističe da je podnositeljica saznala za pojedinačne odluke javnopravnog tijela koje se temelje na osporenoj Odluci najkasnije 10. veljače 2022. Stoga se predlaže da Sud, odgovarajućom primjenom članka 83. stavka 1. u vezi s člankom 85. stavkom 1. točkom 5. ZUS-a, zahtjev odbaci kao nepravodoban.

6. Pored toga, u očitovanju se ističe da podnositeljica u zahtjevu ne iznosi niti obrazlaže eventualne razloge nezakonitosti općeg akta – Odluke te prešućuje da je u odnosu na identične navode iz točke II. zahtjeva (tužbe) u tijeku parnični postupak pred Općinskom sudom u Bjelovaru, Stalnom službom u Pakracu, koji se vodi pod poslovnim brojem P-323/2022. Stoga predlaže odgovarajućom primjenom članka 4. stavka 1. u vezi s člankom 85. stavkom 1. točkom 3. ZUS-a, predmetni zahtjev odbaciti kao nedopušten.

7. U očitovanju se nadalje ističe da je predstavničko tijelo Grada Lipika donijelo osporenu Odluku na temelju valjane statutarne i zakonske osnove (članka 107. ZoC-a). Upućuje na stajališta ovoga Suda u usporedivim predmetima (Usoz-16/21, Usoz-7/20, Usoz-5/17) te na rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-6326/2011 i dr. od 7. veljače 2017. i odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-III-5223/2017 od 18. travnja 2018.

8. Naglašava da se osporena Odluka odnosi na nekretnine - nerazvrstane ceste, kao javno dobro u općoj uporabi - na kojima je Grad stekao pravo vlasništva *ex lege*. Stoga potvrde odnosno odluke nadležnih tijela jedinica lokalne samouprave kojima se potvrđuje stečeno pravo vlasništva na tim nekretninama (odnosno uređuje evidencija nekretnina) ne konstituiraju, već samo deklariraju pravo vlasništva jedinice lokalne samouprave.

9. U odnosu na Grad, kao jedinicu lokalne samouprave, a vezano uz vlasništvo nad nerazvrstanim cestama kao javnim dobrom u općoj uporabi, članak 131. ZoC-a

izričito pripisuje obvezu da, kao vlasnik ishodi i dostavi nadležnom tijelu za katastar – geodetski elaborat izvedenoga stanja nerazvrstane ceste (za što je nužan preduvjet obilježiti granice nekretnine po ovlaštenom geodetu). Nastavno, nadležni ured za katastar izrađuje prijavni list i po službenoj dužnosti ga dostavlja zemljišnoknjižnom sudu te naposljetku, zemljišnoknjižni sud, po službenoj dužnosti, u zemljišnoj knjizi upisuje nerazvrstane ceste kao javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, čime zamjenjuje sve postojeće upise. U zemljišnoknjižnom postupku, osoba čiji se zemljišnoknjižni upis briše (pa tako i podnositeljica), protiv takvog rješenja zemljišnoknjižnog suda ima mogućnost uložiti pravni lijek.

10. Slijedom svega navedenog, predlaže odbaciti zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta, a podredno odbiti zahtjev te naložiti podnositeljici naknaditi trošak ovog upravnog spora.

11. Prijedlog nije osnovan.

12. Odluku o dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama Grada Lipika donijelo je Gradsko vijeće Grada Lipika 16. rujna 2021. na temelju članka 107. ZoC-a, članka 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 33/01, 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19. i 144/20.) i članka 36. Statuta Grada Lipika („Službeni glasnik Grada Lipika“, 1/21.).

13. Odluka o dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama u osporenom dijelu propisuje:

Članak 1.

U Odluci o nerazvrstanim cestama („Službeni glasnik Grada Lipika“ broj 10/15 do 2/21) dopunjuje se evidencija nerazvrstanih cesta na području Grada Lipika:

- za naselje Jagma na način da se dodaje:

<i>Šifra ceste</i>	<i>Dužina (m)</i>	<i>Opis položaja ceste</i>	<i>k.č.br.</i>
<i>N1201</i>	<i>390,00</i>	<i>k.č.br. 108, k.o. Jagma – do ograde groblja u Jagma</i>	<i>527, k.o. Jagma</i>

14. Osporenu Odluku donijelo je nadležno tijelo, Gradsko vijeće Grada Lipika, na temelju mjerodavnih odredaba ZoC-a i Statuta Grada Lipika.

15. Imajući na umu činjenicu da članak 107. stavak 3. ZoC-a daje ovlaštenje predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave za donošenje općeg akta kojim se utvrđuje popis nerazvrstanih cesta na svom području, Sud utvrđuje da je u konkretnom slučaju osporena Odluka utemeljena na valjanoj pravnoj osnovi.

16. Svojim prigovorima podnositeljica u biti osporava zakonitost određivanja konkretne nerazvrstane ceste tvrdeći da je dio predmetne nekretnine njezino vlasništvo te da predmetna nekretnina u naravi nije cesta.

17. Člankom 98. stavkom 1. ZoC-a propisano je da su nerazvrstane ceste - ceste koje se koriste za promet vozilima i koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim ZoC-om i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ZoC-a, i to, među ostalim: ceste koje povezuju naselja, ceste koje povezuju

područja unutar gradova i naselja, pristupne ceste do stambenih, poslovnih, gospodarskih i drugih građevina, druge ceste na području naselja i gradova.

18. Člankom 131. stavkom 1. ZoC-a propisano je da ceste koje se na dan stupanja na snagu ZoC-a (28. srpnja 2011.) koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ZoC-a, postaju nerazvrstane ceste. Prema stavku 4. članka 131. ZoC-a, nerazvrstane ceste izgrađene do dana stupanja na snagu ZoC-a, koje nisu evidentirane u katastru ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastru na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste, a koji pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom sukladno propisima iz članka 107. ZoC-a i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista.

19. Uvidom u Orto foto kartu iz 2011., koja prikazuje spornu nekretninu, Sud utvrđuje da nekretnina koja je osporenom Odlukom uvrštena u popis nerazvrstanih cesta na području Grada Lipika, ima obilježja nerazvrstane ceste u smislu članaka 98. stavka 1. i 131. stavka 1. ZoC-a. Nadalje, iz podataka spisa predmeta, dostavljenih Sudu u tijeku ovoga spora, proizlazi da je u odnosu na predmetnu nekretninu izrađen geodetski elaborat izvedenog stanja nerazvrstane ceste N1201 te da je u konkretnom slučaju riječ o evidentiranju postojećeg stanja.

20. Polazeći od navedenoga, Sud zaključuje da je donositelj osporene Odluke, na podlozi pravilno utvrđenih činjenica, u okviru svoje nadležnosti i zakonske ovlasti osnovano uvrstio u Popis nerazvrstanih cesta na području Grada Lipika predmetnu nekretninu, neovisno o tome što je podnositeljica u zemljišnim knjigama upisana kao suvlasnica dijela nekretnina koje su obuhvaćene osporenom Odlukom.

21. U odnosu na podnositeljičine prigovore u vezi s vlasništvom, valja istaknuti da članak 131. stavak 6. ZoC-a propisuje da će se nerazvrstane ceste iz stavka 1. toga članka upisati u zemljišnu knjigu kao javno dobro u općoj uporabi, kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave uz upis pravne osobe koja upravlja javnom cestom, bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi.

22. Pored toga, Sud upućuje na rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-6326/2011 od 7. veljače 2017. u kojemu je, među ostalim, rasvijetljeno pitanje zaštite ustavnih prava iz članka 48. stavka 1. te članka 50. stavka 1. Ustava osoba koje se na ta prava pozivaju.

23. Slijedom iznesenog, Sud nije našao nezakonitosti osporene Odluke.

24. Stoga je odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučeno kao u točki I. izreke.

25. Zahtjevi podnositeljice i Grada Lipika za naknadu troškova spora nisu osnovani jer se, prema višekratno izraženom stajalištu ovoga Suda, članak 79. ZUS-a, kojim su uređeni troškovi spora, ne primjenjuje u objektivnom upravnom sporu, jer se u tom sporu ispituje objektivna zakonitost općeg akta, pa nije moguće procijeniti uspjeh jedne strane u odnosu na drugu. Stoga je riješeno kao u točkama II. i III. izreke.

U Zagrebu 29. lipnja 2023.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.