



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

Poslovni broj: Usoz-61/22-7

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 S. H. iz M., S. R. Nj. i M. Š. iz M., koje zastupa opunomoćenik M. Ć., odvjetnik u Z., na sjednici vijeća održanoj 29. lipnja 2023.

p r e s u d i o j e

Prijedlog se odbija.

Obrazloženje

1. S. H. iz M. i M. Š. iz M. podnijeli su, pozivajući se na članak 83. stavak 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), prijedlog za pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke o proglašenju ulice „Prolaz Ivana i Ilije Despota“ komunalnom infrastrukturom – javnim dobrom u općoj uporabi („Glasnik Grada Makarske, 3/22.).
2. Podnositelji u bitnom ističu da je Grad Makarska osporenom Odlukom proglasio Prolaz Ivana i Ilije Despota, ulicu u staroj gradskoj jezgri Grada Makarske, komunalnom infrastrukturom – javnim dobrom u općoj uporabi u vlasništvu Grada Makarske. Riječ je o dijelu zemljišta koji se u katastru vodi kao kat. čest. 4147, k.o. M.1-M.2, upisanog u katastarskom operatu u posjedovnom listu 1947 kao javno dobro – putevi, M., površine 252 m². Ističu da se ta nekretnina sastoji od nekoliko zemljišnoknjižnih čestica, i to: kč.br. 2174/1, kč.br. 294, kč.br. 293/3, kč.br. 293/2, kč.br. 292 i kč.br. 290, sve upisane u k.o. M.1-M.2 kod Općinskog suda u Makarskoj, Zemljišnoknjižnog odjela Makarska. Grad Makarska zemljišnoknjižni je vlasnik samo kč.br. 2174/1, upisane u zk.ul. 4448, dok su vlasnici svih ostalih čestica različite fizičke osobe, među kojima su i podnositelji. Podnositeljica je stvarna i zemljišnoknjižna vlasnica kč.br. 293/3 i 293/2, k.o. M.1-M.2, upisano u zk.ul. 1028, a podnositelj je stvarni i zemljišnoknjižni vlasnik kč.br. 292, k.o. M.1-M.2, upisano u zk.ul. 905 i zkč.br. 290, k.o. M.1-M.2, upisano u zk.ul. 658. Međutim, unatoč tome što je riječ o dijelu zemljišta – ulici – koja nije u isključivom vlasništvu Grada Makarske, već je Grad Makarska

vlasnik samo jedne čestice od kojih se sastoji ta ulica, Grad Makarska je svojom Odlukom jednostrano i bez ikakve naknade lišio podnositelje i druge fizičke osobe njihova prava vlasništva te odredio da će ta ulica od sada biti u vlasništvu Grada Makarske, naloživši u članku 2. osporene Odluke Općinskom sudu u Makarskoj upis te ulice u zemljišnim knjigama kao javnog dobra u općoj uporabi u isključivom vlasništvu Grada Makarske.

3. Podnositelji nadalje ističu da je člankom 61. stavkom 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 32/20.; u daljnjem tekstu: ZKG) propisano da je komunalna infrastruktura javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost. To znači da je temeljna pretpostavka za proglašenje određenog dijela zemljišta komunalnom infrastrukturom odnosno javnim dobrom u općoj uporabi to da je riječ o nekretnini koja je u vlasništvu jedinice lokalne samouprave (ili eventualno u suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost). Međutim, u ovom slučaju ta temeljna pretpostavka za proglašenje sporne ulice komunalnom infrastrukturom, kao javnim dobrom u općoj uporabi, nije ispunjena, što Odluku Grada Makarske čini nezakonitom. Pozivaju se na presude ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-105/19 od 30. studenoga 2020. i poslovni broj: Usoz-78/20 od 24. svibnja 2021. u kojima je navedeno da nekretnine koje nisu u isključivom zemljišnoknjižnom vlasništvu jedinica lokalne samouprave, već su u vlasništvu fizičkih osoba (ili u suvlasništvu fizičkih osoba i jedinica lokalne samouprave) ne mogu biti proglašene javnim dobrom u općoj uporabi, odnosno komunalnom infrastrukturom, slijedom čega su odluke kojima se one proglašavaju javnim dobrom u općoj uporabi nezakonite.

4. Smatraju da na nezakonitost i apsurdnost osporene Odluke upućuje i činjenica da su podnositelji prilikom stjecanja predmetnih čestica zemljišta, tj. nekretnina koje im se sada oduzimaju, platili porez na promet nekretnina, a što je prihod upravo Grada Makarske. Taj se apsurd posebno vidi na primjeru podnositelja M. Š., koji je tek 2017. ugovorom o darovanju stekao predmetne čestice kč.br. 292, k.o. M.₁-M.₂, upisano u zk.ul. 905 i kč.br. 290, k.o. M.₁-M.₂, upisano u zk.ul. 658 te je za njihovo stjecanje 2019. platio porez na promet nekretnina, a sada mu se one na ovakav bespravan način, nepunih pet godina nakon njihova stjecanja, oduzimaju i to bez ikakve naknade. Isto vrijedi i za podnositeljicu koja je svoje nekretnine kč.br. 293/3 i 293/2, k.o. M.₁-M.₂, upisano u zk.ul. 1028, stekla nešto ranije, tj. 2005. Pored toga ističu da su se oni izričito protivili donošenju osporene Odluke, pri čemu su čak i nudili Gradu Makarskoj mogućnost da se to pitanje riješi dogovorno, uz odgovarajuću naknadu za oduzimanje njihova vlasništva ili na neki drugi način koji bi bio prihvatljiv objema stranama. Međutim, Grad Makarska se na to potpuno oglušio te je donio osporenu Odluku kojom je na potpuno nezakonit način i bez ikakvog obeštećenja oduzeo podnositeljima i svim drugim fizičkim osobama koje su vlasnici čestica od kojih se sastoji predmetna ulica njihovo vlasništvo.

5. Slijedom navedenog, podnositelji predlažu da Sud na temelju članka 83. stavka 2. ZUS-a pokrene postupak ocjene zakonitosti Odluke Grada Makarske te da u tom postupku ukine tu Odluku kao nezakonitu i time zaštiti pravo vlasništva podnositelja i drugih fizičkih osoba kojima je ono bez ikakve naknade, jednostrano i potpuno samovlasno oduzeto.

6. Donositelj osporene Odluke nije dostavio Sudu očitovanje o obavijesti, već je to učinio Upravni odjel za opće poslove i imovinu Grada Makarske.

7. U očitovanju o prijedlogu za ocjenu zakonitosti općeg akta u bitnom se ističe da osporenom Odlukom podnositeljima nije oduzeto vlasništvo, već se samo u zemljišnoj knjizi evidentira izvedeno stanje predmetne ulice, kakvo je odavno evidentirano u katastarskom operatu. U konkretnom je slučaju mjerodavan ZKG koji za objekte komunalne infrastrukture koje je na temelju tog Zakona stekla jedinica lokalne samouprave ne propisuje obvezu plaćanja naknade ranijim vlasnicima. U očitovanju se opisuje stvarno i katastarsko stanje predmetne ulice od 1975. do danas te se ističe da iz navoda prijedloga za ocjenu zakonitosti osporene Odluke proizlazi da su podnositelji svjesni da je riječ o ulici (jer to izrijeком i navode u prijedlogu). Nadalje se ističe da je Grad Makarska *ex lege* (na temelju ZKG-a, koji je u konkretnom slučaju *lex specialis* u odnosu na Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima) stekao vlasništvo predmetne nekretnine. Predmetna je nekretnina, sukladno ZKG-u, komunalna infrastruktura – javna prometna površina na kojoj nije dopušten promet motornih vozila. U očitovanju se citiraju odredbe članaka 59., 60., 61., 62. i 132. ZKG-a koje davatelj očitovanja smatra mjerodavnim u konkretnom slučaju te naglašava da je predmetni objekt komunalne infrastrukture izgrađen prije 60-ak godina, pa se na njega odnosi članak 61. ZKG-a koji propisuje da takva nekretnina stječe status javnog dobra danom izgradnje. Budući da je predmetna nekretnina komunalna infrastruktura izgrađena prije stupanja na snagu ZKG-a, ona se evidentira u zemljišnim knjigama na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja, bez obzira na postojanje upisa vlasništva trećih osoba. U tom smislu smatra pogrešnim stav podnositelja da je uvjet za proglašenje nekretnine komunalnom infrastrukturom vlasništvo jedinice lokalne samouprave na toj nekretnini. Naprotiv, ZKG utvrđuje vlasništvo jedinice lokalne samouprave na objektima komunalne infrastrukture izgrađene do njegova stupanja na snagu unatoč postojećim upisima prava vlasništva trećih osoba. Napominje da podnositelji, a ni njihovi pravni prednici nikada nisu bili posjednici predmetne nekretnine (koja je u naravi ulica) i nikada nisu na njoj vršili bilo kakva vlasnička prava. Koristeći nesređene zemljišne knjige, pravni prednici podnositelja prenijeli su na podnositelje pravo koje nisu mogli odnosno smjeli prenijeti. U očitovanju se nadalje upućuje na razlike između ovog predmeta i predmeta Visokog upravnog suda na koje se podnositelji pozivaju. U očitovanju se zaključno napominje da je u konkretnom slučaju riječ o originarnom stjecanju prava vlasništva koje se ne zasniva na pravu vlasništva prednika te predlaže odbijanje prijedloga.

8. Prijedlog nije osnovan.

9. Osporenu Odluku o proglašenju ulice „Prolaz Ivana i Ilije Despota“ komunalnom infrastrukturom – javnim dobrom u općoj uporabi donijelo je Gradsko vijeće Grada Makarske 18. veljače 2022. na temelju članaka 59. stavka 2. i 62. stavka 1. ZKG-a i članka 40. Statuta Grada Makarske („Glasnik Grada Makarske“, 3/21.). Odluka je objavljena u „Glasniku Grada Makarske“, 3/22.

10. Osporena Odluka propisuje:

Odluka o proglašenju ulice „Prolaz Ivana i Ilije Despota“ komunalnom infrastrukturom - javnim dobrom u općoj uporabi

Članak 1.

Ovom Odlukom Prolaz Ivana i Ilije Despota, ulica u staroj gradskoj jezgri grada Makarske proglašava se komunalnom infrastrukturom - javnim dobrom u općoj uporabi u vlasništvu Grada Makarske.

Podaci o komunalnoj infrastrukturi iz prethodnog stavka navedeni su u slijedećoj tablici:

Naziv komunalne infrastrukture	Vrsta komunalne infrastrukture	Katastarska čestica i katastarska općina	Zemljišnoknjižna čestica i katastarska općina
<i>Prolaz Ivana i Ilije Deposta</i>	<i>Ulica</i>	<i>kat.čest. 4147 u K.O. Makarska-Makar</i>	<i>dio čest.zem. 2174/1, dio čest.zgr. 294, čest.zgr.*293/3, čest.zgr.*293/2, čest. zgr.*292 i dio čest.zgr.*290, sve u k.o. Makarska-Makar</i>

Članak 2.

Nalaže se Općinskom sudu u Makarskoj izvršiti u zemljišnim knjigama upis komunalne infrastrukture navedene u članku 1. ove Odluke, kao javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Grada Makarske.

Članak 3.

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave u Glasniku Grada Makarske.

Klasa: 700-01/22-01/ 5

Ur.broj: 2181-6-01/07-22-5

Makarska, 18. veljače 2022.g.

11. Za ocjenu osnovanosti prijedloga mjerodavne su odredbe članka 59. stavka 1. točke 2., članka 61. stavaka 1. i 4., članka 62. stavaka 1. i 4., članka 132. stavaka 1. i 3. ZKG-a koji propisuju:

„Članak 59.

1) Komunalna infrastruktura jesu:

...

2. javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila

...”

„Članak 61.

(1) Komunalna infrastruktura je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost.

...

(4) 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.”

„Članak 62.

(1) Odluku o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i odluku o ukidanju statusa javnog dobra u općoj uporabi komunalne infrastrukture donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave.

...

(4) Odluka iz stavka 1. ovoga članka, uz ostalo, mora sadržavati naziv i vrstu komunalne infrastrukture, podatak o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini na kojoj se infrastruktura nalazi te nalog nadležnom sudu za upis statusa javnog dobra u općoj uporabi u zemljišne knjige odnosno za brisanje tog statusa ako se radi o infrastrukturi koja se upisuje u zemljišne knjige.”

„Članak 132.

(1) Komunalna infrastruktura iz članka 59. stavka 1. ovoga Zakona izgrađena do dana stupanja na snagu ovoga Zakona koja nije evidentirana u katastru ili nije evidentirano njezino stvarno stanje evidentira se u katastru na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture, potvrde jedinice lokalne samouprave da se radi o komunalnoj infrastrukturi, a koje pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave odnosno javni isporučitelj koji upravlja komunalnom infrastrukturom i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista u zemljišnu knjigu. Prijavni list za prethodnu provedbu u zemljišnoj knjizi izrađen u skladu s pregledanim i potvrđenim geodetskim elaboratom izvedenog stanja komunalne infrastrukture i potvrdu jedinice lokalne samouprave da se radi o komunalnoj infrastrukturi zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja nadležni ured za katastar.

...

(3) Komunalna infrastruktura iz stavka 1. ovoga članka evidentira se u katastru i upisuje u zemljišne knjige kao neotuđivo vlasništvo odnosno suvlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom, neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe.”

12. Iz navedenih odredaba ZKG-a proizlazi pravo jedinice lokalne samouprave odnosno njenog predstavničkog tijela da donese odluku o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi. Da bi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave bilo ovlašteno donijeti takvu odluku i građevinu iz članka 59. ZKG-a proglasiti komunalnom infrastrukturom, nužno je da je riječ o izgrađenoj komunalnoj infrastrukturi koja se, kao takva, koristi. Odluci o proglašenju komunalne infrastrukture - javnim dobrom u općoj uporabi prethodi utvrđenje stvarnog stanja glede konkretne građevine komunalne infrastrukture, dakle, one koja je postojala u vrijeme stupanja na snagu ZKG-a te se takvo stanje evidentira u katastru i zemljišnim knjigama kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave, neovisno o postojanju upisa prava vlasništva ili drugih stvarnih prava trećih osoba.

13. Osporena Odluka odnosi se na objekt komunalne infrastrukture – ulicu – javnu prometnu površinu na kojoj nije dopušten promet motornih vozila, koji je, prema

podacima iz spisa, postojao u vrijeme stupanja na snagu ZKG-a. Uvidom u izvod iz katastarskog plana, digitalnu ortofoto kartu iz 2011. koja prikazuje predmetnu ulicu, Google kartu predmetnog područja te fotografije predmetne ulice utvrđeno je da predmetna nekretnina u naravi predstavlja ulicu. Pored toga valja navesti i to da podnositelji ne osporavaju činjenicu da je nekretnina na koju se odnosi osporena Odluka u naravi ulica.

14. Slijedom iznesenoga, Sud ocjenjuje da je donositelj osporene Odluke, na temelju pravilno utvrđenih činjenica, u okviru svoje nadležnosti i zakonom dobivene ovlasti, osnovano komunalnom infrastrukturom - javnim dobrom u općoj uporabi, neotuđivim vlasništvom Grada Makarske proglasio predmetnu nekretninu.

15. U odnosu na ključni prigovor podnositelja da je riječ o nekretnini koja se prostire, među ostalim, i na česticama u njihovu vlasništvu odnosno o vlasništvu drugih fizičkih osoba, valja reći da članak 132. stavak 3. ZKG-a izrijekom propisuje da se komunalna infrastruktura iz stavka 1. toga članka evidentira u katastru i upisuje u zemljišne knjige kao neotuđivo vlasništvo odnosno suvlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom, neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe.

16. S obzirom na navedeno, pozivanje podnositelja na pojedine odluke ovoga Suda (koje su prema mišljenju podnositelja donesene u sličnim situacijama) ne može dovesti u sumnju zakonitost osporene Odluke.

17. Stoga je, odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučeno kao u izreci.

U Zagrebu 29. lipnja 2023.

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