



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

Poslovni broj: Usoz-29/2021-43  
surj.Usoz-60/2021-12

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 Ivana Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu prijedloga društva H. n. R. d.o.o. O., OIB: ..., po opunomoćenici D. V., odvjetnici u S., S., na sjednici vijeća održanoj 30. listopada 2023.

p r e s u d i o j e

I. Ukida se ODLUKA o izmjeni i dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama u gradu Omišu, KLASA: 340-01/15-01/17, URBROJ: 2155/1-05-02/3-19-37 od 9. listopada 2019.(Službeni glasnik Grada Omiša, broj 8/2019) u dijelu koji se odnosi na dio TABLICE 1. DOPUNA NERAZVRSTANIH CESTA koji glasi: "

|       |  |           |                  |  |
|-------|--|-----------|------------------|--|
| 06_16 | <u>956, 957, 966/1, 969, 970 i 972</u> | Rogoznica | Rogoznica, Lokva | Pridodaju se nekretnine označene kao kat. čest. 956, 957, 966/1, Rogoznica popisu nerazvrstanih cesta grada Omiša i istovremeno se brišu nekretnine označene kao kat.čest. 958/2 i 958/3, k.o. Rogoznica s popisa nerazvrstanih cesta grada Omiša. |
|-------|--|-----------|------------------|--|

II. Ukida se ODLUKA o izmjeni i dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama u Gradu Omišu KLASA: 340-01/15-01/17, URBROJ: 2155/1-05-02/3-20-43 od 23. prosinca 2020. (Službeni glasnik Grada Omiša, broj 9a/20) u dijelu koji se odnosi na dio TABLICE – DOPUNA I ISPRAVAK NERAZVRSTANIH CESTA koji glasi:"

|       |  |           |                     |   |
|-------|--|-----------|---------------------|---|
| 06_16 | <u>956, 957, 966/1, 969,</u><br><u>970 i 972</u> | Rogoznica | Rogoznica,<br>Lokva | Pridodaju se<br>nekretnine<br>označene kao kat.<br>čest. 956, 957,<br>966/1, Rogoznica<br>popisu<br>nerazvrstanih<br>cesta grada Omiša<br>i istovremeno se<br>brišu nekretnine<br>označene kao<br>kat.čest. 958/2 i<br>958/3, k.o.<br>Rogoznica s<br>popisa<br>nerazvrstanih<br>cesta<br>grada Omiša. |
|-------|--|-----------|---------------------|---|

".

### Obrazloženje

1. Podnositelj prijedloga je predložio pokretanje postupka ocjene zakonitosti više općih akata i to Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama u gradu Omišu, KLASA: 340-01/15-01/17, URBROJ: 2155/1-05-02/3-19-37 od 9. listopada 2019.(Službeni glasnik Grada Omiša 8-2019), Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama u gradu Omišu, KLASA: 340-01/15-01/17, URBROJ: 2155/01-05-02/3-20-43 od 23. prosinca 2020. (Službeni glasnik Grada Omiša br. 9a/20) i Zaključka gradonačelnika Grada Omiša, Klasa:340-01/15-01/17, Ur.broj:2155/01-02-16-7 od 02. svibnja 2016., jer se u navedenim aktima javnim dobrom u općoj uporabi - nerazvrstanom cestom proglašavaju čestice k.č. 958/1, 956, 957, 966/1, 969, 970 i 972, sve k.o. R., što nalazi nezakonitim.
2. Povodom prijedloga, Sud je za potrebe postupanja u odnosu na svaki od navedenih općih akata, prijedlog razdvojio formirajući tri spisa i to spis poslovni broj: Usoz-29/21 i Usoz-60/21 u odnosu na Odluke, a predmet Usoz-61/21 u odnosu na Zaključak gradonačelnika.
3. U ovdje rubriciranim predmetima, obzirom se odnose na dvije izmjene i dopune Odluke o nerazvrstanim cestama u Gradu Omišu Sud je po službenoj dužnosti proveo jedinstveni postupak ocjene zakonitosti Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama u gradu Omišu, KLASA: 340-01/15-01/17, URBROJ: 2155/1-05-02/3-19-37 od 9. listopada 2019.(Službeni glasnik Grada Omiša 8/2019,) i Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama u gradu Omišu, KLASA: 340-01/15-01/17, URBROJ: 2155/1-05-02/3-20-43 od 23. prosinca 2020. (Službeni glasnik Grada Omiša br. 9a/20), dalje u tekstu: Odluke.

4. U prijedlogu se navodi da su Odluke nezakonite zbog toga što je u popis nerazvrstanih cesta unesena cesta koja je sastavni dio hotelskog naselja, koja je izgrađena po predniku predlagatelja i ne služi kao javna površina za prolaz vozila i ljudi. Obrazlažući prijedlog podnositelj tvrdi da je vlasnik svih građevina unutar turističkog naselja te isključivi posjednik i nositelj različitih stvarnih prava na ograđenom i strukturiranom zemljišnom kompleksu kojega između ostaloga sačinjavaju i čestice 958/1, 956, 957, 966/1, 969, 970 i 972 k.o. R. koje se navode u osporavanoj Odluci. U trenutku stjecanja prava vlasništva podnositelja i njegovog ulaska u posjed, 2006.g., pristupna prometnica koja je služila za unutarnju komunikaciju i pristup vozilima kao i prostor za parkiranje vozila zaposlenika i gostiju bili su uski i neadekvatni. Podnositelj je 2007.g. isključivo svojim sredstvima izvršio opsežnu izgradnju pristupne prometnice od ulazne rampe do parkirališta i zgrade hotela s rekonstrukcijom i izgradnjom parkirališnog prostora. Istodobno je izvršena izgradnja svih potpornih zidova, rubnjaka, instaliranje rasvjete te izgradnja kompletnog kanalizacijskog sustava koji se proteže ispod te pristupne prometnice. Podnositelj je, dakle, sam u cijelosti izgradio pristupnu prometnicu sa čitavom popratnom infrastrukturuom - istu onu koju sada Grad Omiš želi svojom aktivnošću prisvojiti. Prostor hotelskog naselja, od same njegove izgradnje prije više desetljeća kao i sada, sa čitave kopnene strane, bio je ograđen metalnim ogradama te je pristup bio ograničen fizičkom preprekom (rampom) na kojoj se obavljala kontrola ovlaštenosti pristupa te je takva situacija i danas. Ni Grad Omiš niti koja druga jedinica lokalne samouprave nikada i niti na jedan način nije sudjelovala u izgradnji i rekonstrukciji površina unutar hotelskog naselja, a poglavito se to odnosi na površine koje u naravi predstavljaju prostore za prometovanje i parkiranje vozila. Čitav kompleks turističkog naselja desetljećima je ograđen visokom željeznom ogradom i nikada nije predstavljao prostor kroz kojeg se slobodno i bez dozvole prolazilo. Nakon periodične zamjene starijih ograda radi dotrajalosti, novijima, na istom mjestu ostali su dokazi o postojanju i položaju ranijih metalnih ograda što se može utvrditi jednostavnim izvidom na licu mjesta. Neke od čestica koje je u osporavanoj Odluci Grad Omiš „svrstao“ u nerazvrstanu cestu u naravi su strme ili brežuljkaste površine obrasle šumom, gotovo stoljetnim borovima, ili ukrasnim grmljem. To su čestice br. 972, čestica 970, dijelovi čestica br. 969 i 956, a čestica br. 957 u naravi je zidani objekt - trgovina mješovitom robom itd., odnosno navedene čestice nisu u nikakvoj stvarnoj vezi s pojmom nerazvrstane ceste. U prijepornom geodetskom elaboratu i u njemu priloženoj skici, a koji je rješenjem Državne geodetske uprave obustavljen u provedbi, dio nekretnine koji se predlaže proglasiti nerazvrstanom cestom u naravi je slijepi put na čijem kraju nema mogućnosti niti parkiranja niti okretanja vozila te bi implementacija takvog prijedloga izazvala potpuni kaos u unutarnjem komuniciranju i funkcioniranju hotelskog naselja. U dokaz svojih navoda podnositelj prilaže niz fotografija koje prikazuju sporne čestice u obuhvatu obje Odluke. Zbog svega navedenog predlaže Sudu da obje Odluke kao nezakonite ukine.

5. U odgovoru na prijedlog donositelj akta potvrđuje da su obje Odluke na pravnoj snazi, smatra ih zakonitom i osporava navode prijedloga u pogledu namjene čestica na koje se Odluke odnose, jer tvrdi da je riječ o nerazvrstanoj cesti koja služi kao jedini prilaz obali na tom području, konkretno jedini pristupni pješački i kolni put koji postoji još od prije 1968., koji se u tu svrhu i koristi pa su zakonito temeljem odredbi Zakona o cestama proglašene nerazvrstanom cestom. Donositelj akta se poziva na odredbu čl. 84. st. 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine broj: 20/10, 143/12,

152/14, 94/16, - odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21., u daljnjem tekstu: ZUS) smatrajući da podnositelj zahtjeva nije vlasnik, niti je poštenu posjednik čestica koje ulaze u pojas nerazvrstane ceste na lokalitetu R., radi čega prigovara nedostatku pravnog interesa za podnošenje zahtjeva te predlaže da se isti odbaci sukladno čl. 85. st. 4. ZUS-a. upućuje i na odredbu čl. 83. st. 1. ZUS-a kojom je propisano kako se zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta podnosi u roku od 30 dana od dostave Odluke, koji rok je prekluzivan pa i po toj osnovi predlaže odbaciti zahtjev. U odnosu na tvrdnje iz prijedloga navodi da predmetno zemljište, nerazvrstanu cestu, čine čestice koje nisu procijenjene u temeljni kapital društva D. R. d.o.o. te ne predstavljaju dio turističkog kompleksa, a na tim nekretninama kao vlasnik upisala se Republika Hrvatska temeljem Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije. Dakle, predmetne čestice nisu dio tehnološke cjeline jer da jesu bile bi procijenjene u temeljni kapital trgovačkog društva. U odnosu na fotografije iz 1968., o postojanju rampe, kao protuargument prilaže avio snimak iz 1968. iz kojeg je vidljiv zemljani put-cesta koji su mještani nesmetano koristili prije izgradnje hotela, a to je isti onaj put koji se proglašava nerazvrstanom cestom, jer tu postoji najmanje od 1968. godine, njime se koriste nesmetano svi, jedini je kolni put koji povezuje sjeverni dio naselja s morem, državnu cestu s morem i budućom sportskom lučicom. Slijedom svega naprijed navedenog, predlaže predmetni zahtjev odbaciti kao nepravodoban i podnesen od strane neovlaštene osobe. Podredno, predlaže zahtjev odbiti kao neosnovan.

6. U spis predmeta prispjeli su i podnesci R. T. iz Z., ..., po opunomoćeniku odvjetniku H. Š. u odvjetničkom društvu A. & P. d.o.o. u Z., ..., koji smatra da kao vlasnik susjednog zemljišta i imatelj prava služnosti na k.č. 958/1 k.o. R., ima pravni interes sudjelovati u ovom postupku u svojstvu zainteresirane osobe. Poziva se na odredbu članka 19. stavak 1. ZUS-a, jer je zainteresiran za ishod ovog postupka.

7. Međutim, postupak ocjene zakonitosti je objektivni upravni spor, dakle, ne odnosi se na pojedinačna subjektivna prava i interese te se, u konkretnom slučaju, vodi po službenoj dužnosti. Cilj objektivnog upravnog spora je zaštita objektivnog pravnog poretka pa se u takvoj vrsti postupka odredba članka 19. ZUS-a, ne primjenjuje, jer je ishod postupka ocjene zakonitosti općih akata od općeg javnog interesa.

8. Prijedlog je djelomično osnovan.

9. Obzirom na to da je ovdje riječ o objektivnom upravnom sporu u nadležnosti ovog Suda, to je Sud, u smislu članka 83. stavka 2. ZUS-a razmotrio prijedlog za ocjenu zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti.

10. Osporene Odluke donesene su u okviru samoupravnog djelokruga Grada Omiša sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj samoupravi u čl. 19., 35. i 48. ("Narodne novine" broj: 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20) koji propisuje što predstavlja samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave i koja su ovlaštenja predstavničkog tijela (donošenje općih akata).

11. Statutom Grada Omiša (Službeni glasnik Grada Omiša broj: 4/09, 9/10, 2/13, 10/13 i 1/18) određena je ovlast Predstavničkog tijela na donošenje općih akata.

12. Osporene Odluke donesene su temeljem odredbi Zakona o cestama ("Narodne novine" broj: 84/11, 22/1, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, dalje: ZoC) koje čine valjani materijalno pravni temelj za proglašenje nerazvrstane ceste i izradu popisa kojim se vrši evidentiranje nerazvrstanih cesta.

12.a) ODLUKA o izmjeni i dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama u gradu Omišu, (Službeni glasnik Grada Omiša, broj 8/2019) glasi:

"Na temelju članka 101., 102., 107. i 109. Zakona o cestama ("Narodne novine", broj 84/11, 22/13, 54/13, 148/13 i 92/14) te članka 30. Statuta Grada Omiša ("Službeni glasnik Grada Omiša", broj 4/09, 9/10, 2/13, 10/13, 1/18 i 8/18), Gradsko vijeće Grada Omiša na 23. sjednici, održanoj dana 9. listopada 2019. godine, donosi

ODLUKU o izmjeni i dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama u gradu Omišu  
Članak 1.

U Odluci o nerazvrstanim cestama u gradu Omišu ("Službeni glasnik Grada Omiša", broj 9/15 i 7/18) u članku 1., stavku 3. riječ "Gradonačelnik" mijenja se riječima "Gradsko vijeće", pa članak 1., stavak 3. sada glasi "Dopunu i ispravak popisa nerazvrstanih cesta vršit će Gradsko vijeće Grada Omiša po potrebi".

Članak 2.

Popis nerazvrstanih cesta na području grada Omiša, koji čini sastavni dio Odluke o nerazvrstanim cestama u gradu Omišu ("Službeni glasnik Grada Omiša", broj 9/15 i 7/18) dopunjuje na način kako je prikazano u Tablici 1. DOPUNA NERAZVRSTANIH CESTA, a koja Tablica 1. sačinjava sastavni dio ove Odluke.

Članak 3.

U Popisu nerazvrstanih cesta na području grada Omiša, koji čini sastavni dio Odluke o nerazvrstanim cestama u gradu Omišu ("Službeni glasnik Grada Omiša", broj 9/15 i 7/18) ispravljaju se nerazvrstane ceste na području grada Omiša na način kako je prikazano u Tablici 2. ISPRAVAK NERAZVRSTANIH CESTA, a koja Tablica 2. sačinjava sastavni dio ove Odluke.

Članak 4.

Ova Odluka stupa na snagu prvog dana po objavi u "Službenom glasniku Grada Omiša".

Tablica 2. ISPRAVAK NERAZVRSTANIH CESTA

| Oznaka ceste | Oznaka nekretnina (kat.čest.)   | Katastarska općina | Naselje             | Obrazloženje   | Prilozi |
|--------------|---|--------------------|---------------------|--|---------|
| 06_16        | <b><u>958/1, 956, 957, 966/1, 969, 970</u></b><br><b><u>i 972</u></b> | Rogoznica          | Rogoznica,<br>Lokva | Pridodaju se nekretnine označene kao kat. čest. 956, 957, 966/1, Rogoznica popisu nerazvrstanih cesta grada Omiša i istovremeno se brišu nekretnine označene kao kat.čest. 958/2 i 958/3, k.o. |         |

|  |  |  |  |   |
|--|--|--|--|---|
|  |  |  |  | Rogoznica s popisa nerazvrstanih cesta grada Omiša. |
|--|--|--|--|---|

....".NAPOMENA: Ostatak Tablice ispušten je kao nepotreban.

12. b) ODLUKA o izmjeni i dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama u Gradu Omišu (Službeni glasnik Grada Omiša, broj 9a/2020) glasi:

*"Na temelju članka 101., 102., 107. i 109. Zakona o cestama ("Narodne novine", broj 84/11, 22/13, 54/13, 148/13 i 92/14), članka 30. Statuta Grada Omiša ("Službeni glasnik Grada Omiša", broj 4/09, 9/10, 2/13, 10/13, 1/18 i 8/18) i Zaključka Gradonačelnika Grada Omiša, Klasa: 340-01/15-01/17, Urbroj: 2155/1-05-02/3-20-42 od 23. studenog 2020. godine, Gradsko vijeće Grada Omiša na 34. sjednici, održanoj dana 23. prosinca 2020. godine, donosi*

**1. Popis nerazvrstanih cesta na području Grada**

*Omiša, koji čini sastavni dio Odluke o nerazvrstanim cestama u Gradu Omišu ("Službeni glasnik Grada Omiša", broj 9/15, 7/18, 8/19, 1/20 i 5a/20) dopunjuje se i ispravlja na način kako je prikazano u TABLICI – DOPUNA I ISPRAVAK NERAZVRSTANIH CESTA, a koja TABLICA sačinjava sastavni dio Odluke.*

**2. Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave u "Službenom glasniku Grada Omiša".**

**TABLICA – DOPUNA I ISPRAVAK NERAZVRSTANIH CESTA**

| Oznaka ceste | Oznaka nekretnina (kat.čest.)  | Katastarska općina | Naselje             | Obrazloženje   | Prilozi |
|--------------|--|--------------------|---------------------|--|---------|
| 06_16        | <u>958/1</u> , <u>956</u> , <u>957</u> ,<br><u>966/1</u> , <u>969</u> , <u>970</u><br><u>i 972</u> | Rogoznica          | Rogoznica,<br>Lokva | Pridodaju se nekretnine označene kao kat. čest. 956, 957, 966/1, Rogoznica popisu nerazvrstanih cesta grada Omiša i istovremeno se brišu nekretnine označene kao kat.čest. 958/2 i 958/3, k.o. Rogoznica s popisa nerazvrstanih cesta grada Omiša. |         |

....".NAPOMENA: Ostatak Tablice ispušten je kao nepotreban.

13. Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je na inicijativu Mjesnog odbora L. R., Grad Omiš pokrenuo postupak proglašenja ceste nerazvrstanom s obrazloženjem da ispunjava sve pretpostavke predviđene čl. 101., 102., 107., 109, u vezi s čl. 131. ZoC-a, koji propisuje da ceste koje se na dan stupanja na snagu ZoC-a koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu tog Zakona, postaju nerazvrstane ceste.

14. Sud je provjerom katastarskih podataka za k.č. 958/1 k.o. R. i uvodom u digitalni ortofoto plan iz 1968. i iz 2011. godine utvrdio da ova nekretnina čini nerazvrstanu cestu jer je evidentirana kao put dugi niz godina, dostupna je većem broju korisnika, ima naziv M. R. i služi kao kolni i pješački pristup do lučice koja se nalazi u podnožju te ceste. Predmetna nerazvrstana cesta je, dakle, pristupni put i kolna veza s obalom na tom području. Zbog navedenog, proglašenje k.č. 958/1 k.o. R. nerazvrstanom cestom oznake 06\_16, nije nezakonito.

15. Odredba članka 133. ZoC-a propisuje kako se nerazvrstana cesta evidentira u katastru i upisuje u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi i to kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi, neovisno o postojanju upisa prava vlasništva ili drugog stvarnog prava treće osobe.

16. Međutim, osporene Odluke, kojima se definira obuhvat nerazvrstane ceste oznake 06\_16, sadrže i niz čestica zemljišta koje na dan stupanja na snagu ZoC-a, prema podacima s ortofoto snimaka iz 1968. i 2011. godine, ne čine cestu u smislu članka 98. stavak 1. ZoC-a, koji definira nerazvrstane ceste kao ceste koje se koriste za promet vozilima i koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim tim Zakonom i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste. Naime, iz podataka Područnog ureda za katastar O. nekretnina oznake k.č. 956 k.o. R. je upisana kao dvorište, orto foto snimak iz 1968. prikazuje neizgrađeno zemljište uz k.č. 958/1 k.o. R. (cesta), a orto foto snimak iz 2011. prikazuje dvorište objekta i zelenilo. Nekretnina oznake 957 k.o. R. upisana je kao gospodarska zgrada, nekretnina k.č. 966/1 k.o. R. evidentirana je kao neplodno zemljište, a prema orto foto snimku iz 2011. čini parkiralište uz k.č. 958/1 k.o. R. Nekretnina k.č. 969 k.o. R. koja se prostire zapadno od k.č. 958/1 k.o. R. je također upisana kao neplodno zemljište, a prema orto foto snimku iz 2011. sada je izgrađeno i ozelenjeno područje hotelskog naselja. Nekretnina k.č. 970 k.o. R. je upisana kao zgrada i na snimci iz 2011. je vidljiva zgrada i zelena površina, a k.č. 972 k.o. R. evidentirana je u katastru kao neplodno zemljište i prema snimkama se prostire uz k.č. 958/1 k.o. R. Sve navedeno ukazuje na to da čestice k.č. 956, 957, 966/1, 969, 970 i 972 k.o R. ne čine nerazvrstanu cestu pa nije bilo zakonske osnove da se takvom proglaše, što taj dio u osporenim Odlukama čini nezakonitim.

17. Slijedom utvrđene nezakonitosti osporenih Odluka u pogledu nekretnina označenih kao k.č. 956, 957, 966/1, 969, 970 i 972, sve k.o R., ovaj je Sud, pozivom na odredbu članka 86. stavka 3. ZUS-a, ukinuo nezakonite dijelove predmetnih Odluka i presudio kao u izreci.

18. Ova odluka će se, sukladno odredbi članka 86. stavka 4. ZUS-a, objaviti u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu, 30. listopada 2023.

- 8 -

Poslovni broj: Usoz-29/2021-43  
surj. Usoz-60/2021-12

Predsjednica vijeća  
Senka Orlić-Zaninović, v.r.