



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

Poslovni broj: Usoz-103/22-8

## 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, Blanše Turić, Snježane Horvat-Paliska i Ljiljane Karlovčan-Đurović, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Z., na sjednici vijeća održanoj 12. veljače 2024.

presudio je

Ukida se članak 1. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o nerazvrstanim cestama na području grada Slavonskog Broda, KLASA: 340-01/16-01/130, URBROJ: 2178/01-07-21-80 od 2. veljače 2021. („Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda“, 2/21.) u dijelu Popisa nerazvrstanih cesta koji glasi:

Ulica	k.č.br.	k.o.
Trg pobjede – odvojak	3572/33	Slavonski Brod

### Obrazloženje

1. Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine podnijelo je zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o nerazvrstanim cestama na području grada Slavonskog Broda, KLASA: 340-01/16-01/130, URBROJ: 2178/01-07-21-80 od 2. veljače 2021. („Službeni glasnik Grada Slavonskog Broda“, 2/21.; u daljnjem tekstu: Odluka).

2. Podnositelj zahtjeva u bitnom ističe da je odlukom od 26. svibnja 2022. obustavio od primjene osporenu Odluku. Smatra da je osporena Odluka u nesuglasju s člankom 131. stavkom 1. Zakona o cestama ("Narodne novine", 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/19., 144/21. i 114/22.; u daljnjem tekstu: ZoC). Navodi da se predmetna nekretnina (k.č. br. 3572/33 k.o. S. B.) na dan stupanja na

snagu ZoC-a nije koristila za promet vozila po bilo kojoj osnovi odnosno nije bila pristupačna većem broju korisnika, iz čega valja zaključiti da je osporena Odluka u dijelu kojim se ta čestica proglašava dijelom nerazvrstane ceste, nesuglasna sa zakonom. Podnositelj nadalje navodi da je u postupku nadzora nad zakonitošću predmetnog općeg akta od donositelja zatražio dostavu odgovarajuće dokumentacije (dokaz o tome da je riječ o nerazvrstanoj cesti prema članku 131. stavku 1. ZoC-a, radni materijal sa sjednice Gradskog vijeća, izvornik Odluke, zemljišnoknjižne izvatke, podatke o izdanim dozvolama i sl.), ali njegovu traženju nije udovoljeno odnosno nije dostavljen dokaz da je sporna površina 2011. godine bila pristupačna većem broju korisnika. Nepostojanje takvih dokaza, prema mišljenju podnositelja, nije moguće nadomjestiti snimkom G. S. V. iz 2011. godine, a osobito ne potvrdom Upravnog odjela za komunalni sustav i komunalno redarstvo od 18. siječnja 2021., utemeljenoj na evidencijama nakon 2011. godine. Pored toga ističe da iz priloženog prikaza od 2014. do 2020., preuzetog s geoportal.dgu.hr, nije razvidno da je predmetna čestica cijelo vrijeme korištena kao dio nerazvrstane ceste – parkiralište niti bi se na temelju navedenoga mogla izdati potvrda o tome da je predmetna čestica 2011. korištena kao dio nerazvrstane ceste – parkiralište. Podnositelj navodi da je u konkretnom slučaju zanemarena lokacijska dozvola od 8. srpnja 2010. za zahvat u prostoru, gradnju poslovne građevine na kč. br. 3572/33 k.o. S. B., zatim sadržaj Urbanističkog plana uređenja „Povijesna i urbanistička cjelina s gradskom tvrđavom“, Odluka Grada Slavenskog Broda o donošenju toga UPU-a („Službeni glasnik Grada Slavenskog Broda“, 1/11.) i dokument Grada Slavenskog Broda, KLASA: 350-01/10-01/24, URBROJ: 2178/01-10-11-44 od 10. siječnja 2011., iz kojih javnih isprava i akata Grada Slavenskog Broda proizlazi da je sam Grad Slavonski Brod odredio da se na kč. br. 3572/33 k.o. S. B., oznake „M“, gradi prostor mješovite odnosno stambeno-poslovne namjene „M“. Smatrajući da nije dokazano da je u konkretnom slučaju ispunjen uvjet iz članka 131. stavka 1. ZoC-a, podnositelj zahtjeva zaključuje kako nije osnovan stav donositelja osporene Odluke da „... njezina namjena prema propisima o prostornom uređenju, nije od utjecaja na upis iste kao nerazvrstane ceste ili za proglašenje iste nerazvrstanom cestom.“. Naglašava da jedinica lokalne samouprave 2011. godine nije iskoristila mogućnost očevitom utvrditi činjenično stanje odnosno stanje namjene predmetne nekretnine, a koji zapisnik s očevida bi bio valjan dokaz da se sporna površina na dan stupanja na snagu ZoC-a koristila za promet vozila po bilo kojoj osnovi te koja je pristupačna većem broju korisnika, ako je tako bilo. Navodi da spisu predmeta 040-02/22-03/46, koji je priložen uz zahtjev, prileži dovoljno vjerodostojnih i uvjerljivih dokaza koji osnažuju ocjenu da predmetna nekretnina ne udovoljava uvjetima iz članka 131. stavka 1. ZoC-a da bi bila nerazvrstana cesta.

3. Donositelj osporene Odluke nije udovoljio pozivu Suda da se očituje o zahtjevu.

4. U spis predmeta zaprimljeni su i podnesci trgovačkog društva Đ. Đ. S. d.o.o. S. B., koju zastupa opunomoćenica A.-M. B., odvjetnica u S. B., koje društvo tvrdi da je vlasnik predmetne čestice, slijedom čega ima pravni interes sudjelovati u ovom postupku u svojstvu zainteresirane osobe.

5. Navedenu pravnu osobu Sud nije uključio u ovaj spor u svojstvu zainteresirane osobe s obzirom na činjenicu da je postupak ocjene zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (kao i općih akata drugih, zakonom određenih javnopravnih tijela) koji se vodi pred Visokim upravnim sudom objektivni upravni spor u kojemu se ne odlučuje o subjektivnim pravima i interesima pravnih subjekata, već o objektivnoj zakonitosti. Primarni je cilj objektivnog upravnog spora

zaštita objektivnog pravnog poretka, pa se u toj vrsti spora ne primjenjuju odredbe 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) koje se odnose na zainteresiranu osobu, jer je riječ o sporu koji se vodi u javnom interesu odnosno čiji je ishod od općeg, javnog interesa.

6. Zahtjev je osnovan.

7. Osporena Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o nerazvrstanim cestama na području grada Slavenskog Broda donesena je na temelju članka 59. stavka 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18. i 32/20.; u daljnjem tekstu: ZKG), članka 107. i 109. Zakona o cestama („Narodne novine“, 84/11, 22/13, 54/13., 148/13., 92/14. i 110/19.) i članka 36. Statuta Grada Slavenskog Broda („Službeni vjesnik Brodsko – posavske županije“, 6/09. i 13/10. i „Službeni glasnik Grada Slavenskog Broda“, 4/12., 5/12., 6/13., 5/14. i 4/18.) na sjednici Gradskog vijeća Grada Slavenskog Broda održanoj 2. veljače 2021.

8. Osporenom Odlukom izmijenjen je i dopunjen Popis nerazvrstanih cesta s imenima ulica i katastarskim česticama preko kojih se one protežu u dijelu koji se odnosi na ..., ... i ... u k.o. S. B., ..., ..., ..., ...i ... u k.o. B. V. te ... u k.o. B. V..

9. Izmijenjeni i dopunjeni Popis nerazvrstanih cesta, u dijelu koji je osporen u ovom upravnom sporu, glasi:

Ulica	k.č.br.	k.o.
Trg pobjede – odvojak	3572/33	Slavonski Brod

10. Izmijenjeni i dopunjeni Popis nerazvrstanih cesta postao je sastavni dio Odluke o nerazvrstanim cestama na području grada Slavenskog Broda.

11. Podnositelj zahtjeva osporava zakonitost određivanja konkretne površine kao dijela nerazvrstane ceste, tvrdeći, među ostalim, da se predmetna nekretnina na dan stupanja na snagu ZoC-a nije koristila za promet vozila po bilo kojoj osnovi odnosno nije bila pristupačna većem broju korisnika.

12. Članak 98. stavak 1. ZoC-a 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 u smislu ZoC-a, i to posebice:

- ceste koje su na području gradova s više od 35.000 stanovnika te gradova koji su sjedišta županija bile razvrstane u javne ceste Odlukom o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste („Narodne novine“, 54/08., 122/08., 13/09., 104/09. i 17/10.),
- ceste koje povezuju naselja,
- ceste koje povezuju područja unutar gradova i naselja,
- terminali i okretišta vozila javnog prijevoza,
- pristupne ceste do stambenih, poslovnih, gospodarskih i drugih građevina,
- druge ceste na području naselja i gradova.

13. Članak 100. ZoC-a propisuje da nerazvrstanu cestu čine:

- cestovna građevina (donji stroj, kolnička konstrukcija, sustav za odvodnju atmosferskih voda s nerazvrstane ceste, drenaže, most, vijadukt, podvožnjak, nadvožnjak, propust, tunel, galerija, potporni i obložni zid, pothodnik, nathodnik i slično), nogostup, biciklističke staze te sve prometne i druge površine na pripadajućem zemljištu (zelene površine, ugibališta, parkirališta, okretišta, stajališta javnog prijevoza i slično),
- građevna čestica, odnosno cestovno zemljište u površini koju čine površina zemljišta na kojoj prema projektu treba izgraditi ili je izgrađena cestovna građevina, površina zemljišnog pojasa te površina zemljišta na kojima su prema projektu ceste izgrađene ili se trebaju izgraditi građevine za potrebe održavanja ceste i pružanja usluga vozačima i putnicima (objekti za održavanje cesta, upravljanje i nadzor prometa, benzinske postaje, servisi i drugo),
- zemljišni pojas s obiju strana ceste potreban za nesmetano održavanje ceste širine prema projektu ceste,
- prometna signalizacija (okomita, vodoravna i svjetlosna) i oprema za upravljanje i nadzor prometa,
- javna rasvjeta i oprema ceste (odbojnici i zaštitne ograde, uređaji za zaštitu od buke, uređaji za naplatu parkiranja i slično).

14. 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.

15. Iz podataka spisa predmeta odnosno iz dokumenata dostavljenih Sudu uz zahtjev, kao i zemljišnih knjiga te javno dostupnih podataka Državne geodetske uprave proizlazi da nekretnina o kojoj je u konkretnom slučaju riječ na dan stupanja na snagu ZoC-a nije bila nerazvrstana cesta u smislu članka 131. stavka 1. ZoC-a (cesta koja se koristi za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koja je pristupačna većem broju korisnika).

16. Iz povijesnog zemljišnoknjižnog izvotka Zemljišnoknjižnog odjela Općinskog suda u Slavanskom Brodu proizlazi da je kč. br. 3572/33 k.o. S. B. bila upisana kao dvorište ..., površine 207 m<sup>2</sup>, u vlasništvu Đ. Đ. S. d.o.o., S. B., ... Iz spisa proizlazi da je navedena čestica poništena i spojena s kč. br. 3572/45 geodetskim elaboratom broj 96/2021 od 22. travnja 2021., izrađenim u svrhu evidentiranja izvedenog stanja – ceste, na temelju osporene Odluke.

17. Iz zemljišnih knjiga nadalje proizlazi da je kč. br. 3572/45 k.o. S. B. upisana kao ..., nerazvrstana cesta, površine 4802 m<sup>2</sup> u vlasništvu Grada S. B. Navedeni upis proveden je na temelju očitovanja gradonačelnika Grada Slavanskog Broda o statusu nerazvrstane ceste – ... od 16. travnja 2021. i ostale dokumentacije koja je nastala nakon donošenja osporene Odluke.

18. Iz dokumentacije u spisu proizlazi da je 8. srpnja 2010. trgovačkom društvu Đ. Đ. S. d.o.o. S. B. izdana lokacijska dozvola za zahvat u prostoru „gradnja poslovne građevine“ na kč. br. 3572/33 k.o. S. B., kojom se, između ostalog, određuje poslovna

namjena građevine (poslovni prostori), a koja lokacijska dozvola je pravomoćna. U lokacijskoj je dozvoli navedeno da se prema Provedbenom urbanističkom planu „Trg pobjede“ („Službeni vjesnik Općine Slavonski Brod“, 9/88.) predmetna čestica nalazi u zoni građevinskog područja – poslovni objekt.

19. Uvidom u digitalnu ortofoto kartu iz 2011. te G. kartu predmetne nekretnine i okolnog područja utvrđeno je da je riječ o površini nepravilnog oblika koja graniči s cestom, a koja površina je odijeljena od nogostupa i fizički izdignuta u odnosu na okolno područje.

20. S obzirom na to da iz dokumentacije u spisu ne proizlazi da je riječ o cesti koja se na dan stupanja na snagu ZoC-a koristila za promet vozila i koja je bila pristupačna većem broju korisnika, Sud utvrđuje da sporna nekretnina ne udovoljava uvjetima propisanim člankom 131. stavkom 1. ZoC-a da bi se mogla smatrati nerazvrstanom cestom koja je kao takva postojala na dan stupanja na snagu ZoC-a. Stoga osporavani dio Popisa nerazvrstanih cesta, u dijelu koji se odnosi na k.č. br. 3572/33 k.o. S. B., nije suglasan sa zakonom.

21. Stoga je, na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a, odlučeno kao u izreci.

U Zagrebu, 12. veljače 2024.

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