



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

Poslovni broj: Usoz-336/2023-7

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, Blanše Turić, Snježane Horvat-Paliska i Jelene Rajić, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu obavijesti koju je podnio R. d.o.o. Ž., kojeg zastupa opunomoćenica mr. sc. S. B., odvjetnica iz P., te zahtjeva Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Z., na sjednici vijeća održanoj 27. ožujka 2024.

p r e s u d i o j e

Zahtjev i prijedlog se odbijaju.

Obrazloženje

1. R. d.o.o. Ž. podnio je ovome Sudu obavijest o nezakonitosti Odluke o proglašenju svojstva komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi za javna parkirališta na području Grada Paga, KLASA: 932-01/23-10/104, URBROJ: 2198/24-05/01-23-10 od 30. studenoga 2023. („Službeni glasnik Grada Paga“, 9/23.; u daljnjem tekstu: Odluka). U povodu navedene obavijesti formiran je spis, poslovni broj: Usoz-336/23.
2. Ista je Odluka Grada Paga osporena zahtjevom Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, podnesenim na temelju članka 82. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak, 123/17., 98/19. i 144/20.) u povodu kojega je formiran spis, poslovni broj: Usoz-37/24.
3. S obzirom na činjenicu da se obavijest i zahtjev odnose na isti opći akt, spisi su spojeni radi provođenja jedinstvenog postupka i donošenja zajedničke odluke, sukladno članku 113. stavku 1. Sudskog poslovnika („Narodne novine“, 37/14., 49/14., 8/15., 35/15., 123/15., 45/16., 29/17., 33/17., 34/17., 57/17., 101/18., 119/18., 81/19., 128/19., 39/20., 47/20., 138/20., 147/20., 99/21., 23/22., 12/23. i 122/23.).
4. Podnositelj obavijesti smatra da je osporena Odluka u cijelosti nezakonita jer je izostala valjana zakonska osnova za njeno donošenje odnosno ne postoji materijalno

pravna osnova za donošenje toga općeg akta. Ističe da se parkirališta na koja se odnosi osporavana Odluka nalaze na dijelu k.č. 14481/1 k.o. P., koja nekretnina je u zemljišnim knjigama označena kao k.č. 8833/2 k.o. P. te čiji je podnositelj prijedloga vlasnik od srpnja 2022. Vlasništvo je stekao na temelju pravomoćnog rješenja o dosudi Trgovačkog suda u Varaždinu, poslovni broj St-997/2016 od 10. lipnja 2022. te je 7. srpnja 2022. uknjižen kao vlasnik nekretnine. Stoga ima pravni interes da ovaj Sud pokrene postupak ocjene zakonitosti osporavane Odluke.

5. Obrazlažući prijedlog, podnositelj prije svega osporava pravnu osnovu na temelju koje je donesen osporavani opći akt, ističući da članak 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", 68/18., 110/18. i 32/20.; u daljnjem tekstu: ZKG) koji je naveden kao osnova za donošenje osporavane Odluke, ne daje ovlaštenje predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave na donošenje općeg akta. Statutarna odredba, sama po sebi, bez odgovarajuće materijalno pravne osnove, također ne može biti osnova za donošenje općeg akta (podnositelj se u tom smislu poziva na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-156/20-5 od 1. ožujka 2022.). Nadalje ističe da članak 62. ZKG-a, koji se također navodi kao pravni temelj donošenja osporavane odluke, nije valjana materijalno pravna osnova za donošenje Odluke. Poziva se na članak 60 stavak 3. ZKG-a prema kojemu su javna parkirališta uređene javne površine koje se koriste za parkiranje motornih vozila i/ili drugih cestovnih vozila s pripadajućom opremom na zemljištu u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Nekretnina k.č. 14481/1 (oznaka u katastru) – k.č. 8833/2 (oznaka u zemljišnim knjigama) na kojoj se nalazi hotel P. s uređenim okolišem i hotelskim parkiralištem, nije u vlasništvu jedinice lokalne samouprave – Grada P., već je u vlasništvu podnositelja obavijesti koji je stekao vlasništvo cijele katastarske čestice (pa stoga i parkirališta hotela). Parkirna mjesta koja se nalaze na toj katastarskoj čestici čine jedinstvenu i nedjeljivu cjelinu s ostalim objektima na toj čestici, a koji su u zemljišnim knjigama upisani kao dvorište, kamenjar, H. P. – dakle u naravi predstavljaju hotel P. s uređenim dvorištem i parkirnim mjestima koji su izgrađeni i koriste se isključivo u funkciji hotelskog parkirališta. Ističe da je predmetna parkirna mjesta izgradio C. d.d. odnosno njegov pravni prednik na temelju pravomoćnih građevinskih dozvola. U stečajnom postupku koji je pokrenut nad tim trgovačkim društvom, cijela ta katastarska čestica, sa svim objektima koji su na njoj izgrađeni, a u naravi predstavljaju hotel P. s uređenim parkiralištem hotela, ostalim objektima i okolišem, dosuđena je podnositelju obavijesti sudskom odlukom. Pri tom se naglašava da je i procjena vrijednosti te nekretnine za potrebe prodaje u stečajnom postupku obavljena prema površini evidentiranoj u katastru i zemljišnoj knjizi. To znači da je podnositelj, kao kupac, na javnoj dražbi u stečajnom postupku kupio i predmetno hotelsko parkiralište koje Grad P. sada, zlouporabom ZKG-a, pokušava prisvojiti i proglasiti ga javnim dobrom u općoj uporabi. Stoga, kako je nekretnina koja je osporavanim općim aktom proglašena javnim dobrom u općoj uporabi, u stvarnom i zemljišnoknjižnom vlasništvu podnositelja, podnositelj zaključuje da je osporavani opći akt nezakonit (pozivajući se na praksu ovoga suda, presuda, poslovni broj: Usoz-105/19-5 od 30. studenoga 2020.). Smatra da bi svako drugo tumačenje bilo protivno ustavnom jamstvu nepovredivosti vlasništva i poduzetničkih sloboda iz članka 48. stavka 1. i članka 49. stavka 4. Ustava Republike Hrvatske. Predlaže pokretanje postupka po službenoj dužnosti i ukidanje osporavane Odluke, a do donošenja odluke o prijedlogu za ocjenu zakonitosti općeg akta predlaže obustavu izvršenja Odluke u smislu članka 85. 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).

6. Podnositelj zahtjeva u bitnom ističe da je 23. veljače 2024. donio odluku o obustavi od primjene osporenog općeg akta. Smatra da je osporena Odluka nesuglasna s člankom 60. stavkom 3. ZKG-a jer je tom Odlukom, suprotno navedenoj zakonskoj odredbi, nekretnina u suvlasništvu dviju pravnih osoba (R. d.o.o. Ž. i M. ... d.o.o. P.), a ne jedinice lokalne samouprave (Grada P.), proglašena komunalnom infrastrukturom (javnim parkiralištem), javnim dobrom u općoj uporabi u vlasništvu Grada Paga. Podnositelj zahtjeva smatra da je ZKG-om propisana mogućnost proglašenja komunalne infrastrukture (konkretno – javnih parkirališta) javnim dobrom u općoj uporabi samo ako je riječ o komunalnoj infrastrukturi izgrađenoj na zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave.

7. U očitovanju o prijedlogu za ocjenu zakonitosti općeg akta donositelj osporavane Odluke prije svega ističe da na temelju osporavane Odluke nije donesena pojedinačna odluka. Nadalje navodi da je u odnosu na osporavanu Odluku u tijeku postupak nadzora koji provode nadležna ministarstva. Citira odredbe ZKG-a koje smatra mjerodavnim u konkretnom slučaju. Naglašava da se komunalna infrastruktura 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 prava vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe. Donositelj osporavanog akta nadalje navodi da materijalno pravnu osnovu za donošenje predmetnog općeg akta predstavlja činjenica da je riječ o javnom parkiralištu kojim upravlja Grad P. (prometna signalizacija, popravci asfalta, čišćenje i sl.) i koje se od izgradnje koristi kao javno parkiralište, bez naplate. U vrijeme stupanja na snagu ZKG-a Grad P. je bio vlasnik i posjednik predmetnog parkirališta, a što proizlazi iz pravomoćne presude Županijskog suda u Zagrebu, poslovni broj: GŽ-4236/22-2. Donositelj osporenog općeg akta napominje da je u trenutku donošenja rješenja o dosudi Trgovačkog suda u Varaždinu, na koje se poziva podnositelj, u zemljišnoj knjizi egzistirala privremena mjera zabrane raspolaganja, opterećivanja i otuđenja predmetne nekretnine. U očitovanju se nadalje ističe da prema članku 61. stavku 3. ZKG-a komunalna infrastruktura ne može biti predmet ovrhe niti stečaja. Pored toga ističe da je prije donošenja navedenog rješenja o dosudi podnositelj bio zakupnik hotela P. te je bio upoznat sa stanjem nekretnine i s činjenicom da dio čestice 8833/2 k.o. P. predstavlja cestu, nogostup i otvoreno parkiralište otvorenog tipa, dostupno svima i da tadašnji vlasnik tog hotela to nikada nije osporavao. Navodi i to da je uvidom u zračnu orto-foto snimku predmetne nekretnine lako moguće utvrditi da je predmetno parkiralište javno te da hotel P. ima odvojeno parkiralište omeđeno zidom iza kojega je nogostup. Smatra da presuda ovoga Suda na koju se poziva podnositelj (Usoz-105/19) nije mjerodavna u ovom slučaju jer je riječ o različitoj pravnoj situaciji.

8. Zahtjev i prijedlog nisu osnovani.

9. Osporenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Paga 30. studenoga 2023. na temelju članaka 62. i 132. ZKG-a i članka 29. Statuta Grada Paga („Službeni glasnik Grada Paga“, 5/21.). Odluka je objavljena u „Službenom glasniku Grada Paga“, 9/23.

10. Osporena Odluka zapisuje:

ODLUKA o proglašenju svojstva komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi za javna parkirališta na području Grada Paga

Članak 1.

Utvrđuje se da su javna parkirališta na području Grada Paga, pobliže navedena u članku 2. ove Odluke i označena na grafičkom prikazu koji se nalazi u prilogu i sastavni je dio ove Odluke, komunalna infrastruktura koja nije evidentirana u katastarskom operatu i zemljišnim knjigama u skladu sa stvarnim i izvedenim stanjem.

Članak 2.

Utvrđuje se da se parkiralište XXXIX. – Škola, na grafičkom prikazu označeno ljubičastom bojom, nalazi na dijelu k.č. 14481/1 k.o. Pag, koji dio će nakon parcelacije nekretnina dobiti novu katastarsku oznaku, u naravi komunalna infrastruktura javno dobro u općoj uporabi, javno parkiralište Škola.

Utvrđuje se da se parkiralište XL. – Istezalište, na grafičkom prikazu označeno žutom bojom, nalazi na dijelu k.č. 14481/1 k.o. Pag, koji dio će nakon parcelacije nekretnina dobiti novu katastarsku oznaku, u naravi komunalna infrastruktura javno dobro u općoj uporabi, javno parkiralište Istezalište.

Članak 3.

Primjenom odredbe članka 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu, izradit će se geodetski elaborat evidentiranja izvedenog stanja komunalne infrastrukture za javna parkirališta iz članka 2. ove Odluke te će se ista evidentirati u katastarskom operatu Državne geodetske uprave, Područni ured za katastar Zadar, Odjel za katastar nekretnina Pag, te će se u zemljišnim knjigama Općinskog suda u Zadru, Stalna služba u Pagu, upisati novoformirane zemljišne čestice kao javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Grada Paga, Branimirova obala 1, Pag, OIB: 32150762596.

Članak 4.

Nalaže se Državnoj geodetskoj upravi, Područnom uredu za katastar Zadar, Odjelu za katastar nekretnina Pag i Općinskom sudu u Zadru, Stalna služba u Pagu, Zk. odjel Pag, provedba ove Odluke.

Članak 5.

Stupanjem na snagu ove Odluke stavlja se van snage Odluka o proglašenju svojstva komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi za javna parkirališta na području Grada Paga („Službeni glasnik Grada Paga“ broj 7/23).

Članak 6.

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave u Službenom glasniku Grada Paga.

11. Odredbe ZKG-a na temelju kojih je donesena osporena Odluka, u mjerodavnom dijelu, propisuju:

“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.

(5) Odluka iz stavka 1. ovoga članka dostavlja se nadležnom sudu radi provedbe upisa statusa javnog dobra u općoj uporabi u zemljišnim knjigama odnosno radi brisanja tog statusa.”

„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. Članak 62. ZKG-a, na koji se pozvao donositelj osporavane Odluke, prema ocjeni ovog Suda, čini valjanu materijalno pravnu osnovu za donošenje ovakve Odluke.

13. Za ocjenu osnovanosti prijedloga mjerodavne su i odredbe članaka 59. i 61. ZKG-a u dijelu koji propisuje:

„Članak 59.

1) Komunalna infrastruktura jesu:

...

3. javna parkirališta

...”

„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.”

14. 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 odnosno koja se, kao takva, koristila na dan stupanja na snagu ZKG-a (4. kolovoza 2018.). Odlukom o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi (samo se) utvrđuje (deklarira) stvarno stanje određene građevine kao komunalne infrastrukture. 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 (4. kolovoza 2018.) 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.

15. U konkretnom slučaju osporena Odluka odnosi se na objekte komunalne infrastrukture – javna parkirališta na području Grada P.

16. Podaci iz spisa dokazuju da je predmetni prostor u naravi parkiralište koje je postojalo u vrijeme stupanja na snagu ZKG-a te se kao takvo koristilo. Uvidom u izvod iz katastarskog plana, digitalnu ortofoto kartu iz 2011. koja prikazuje predmetni objekt i okolne objekte, Google kartu područja oko predmetnog objekta te fotografije predmetnog objekta i okolnog područja utvrđeno je da je predmetni objekt u naravi parkiralište koje je sastavni dio javne prometne površine. Pored toga, razvidna je granica između toga prostora i prostora parkirališta uz hotel P., a koji prostor nije obuhvaćen osporavanom Odlukom.

17. Iz spisa nadalje proizlazi da je u pravomoćno okončanom parničnom postupku zbog smetanja posjeda između tužitelja, C. d.d. u stečaju V. i tuženika M. ... d.o.o., P., utvrđeno da je parkiralište koje je predmet osporene Odluke javno parkiralište odnosno javni prostor koji se kao takav koristi preko 20 godina (rješenje Županijskog suda u Zagrebu, poslovni broj: GŽ-4236/2022-2 od 27. ožujka 2023.).

18. Slijedom iznesenog, 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 P. proglasio predmetnu nekretninu.

19. U odnosu na ključni prigovor podnositelja prijedloga da je riječ o nekretnini u njegovom vlasništvu, 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. Pored toga, valja dodati se imovinsko pravni odnosi između zemljišnoknjižnih vlasnika i jedinica lokalne samouprave ne mogu rješavati u postupku ocjene zakonitosti općeg akta.

20. Osvrćući se na tvrdnju podnositelja prijedloga i podnositelja zahtjeva da je osporena Odluka nesuglasna s člankom 60. stavkom 3. ZKG-a valja reći sljedeće:

21. Prema članku 60. stavku 3. ZKG-a, javna parkirališta su uređene javne površine koje se koriste za parkiranje motornih vozila i/ili drugih cestovnih vozila s pripadajućom opremom na zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave.

22. Za ocjenu osnovanosti navedene tvrdnje podnositelja navedenu je odredbu ZKG-a nužno razmotriti zajedno s ostalim, mjerodavnim, odredbama ZKG-a, osobito imajući na umu prijelazne i završne odredbe ZKG-a među kojima je i članak 132. ZKG-a koji se odnosi na komunalnu infrastrukturu izgrađenu do stupanja na snagu toga Zakona. Takva se komunalna infrastruktura (dakle, ona koja je izgrađena prije stupanja na snagu ZKG-a), prema navedenoj, izričitoj zakonskoj odredbi, 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.

23. Slijedom navedenog, Sud smatra da se odredba članka 60. stavka 3. ZKG-a odnosi na komunalnu infrastrukturu (javna parkirališta) koja se izgradila odnosno gradi nakon stupanja na snagu ZKG-a, dok u odnosu na ranije izgrađenu komunalnu infrastrukturu (javna parkirališta) ne vrijedi ograničenje vezano uz vlasništvo zemljišta na kojemu je komunalna infrastruktura izgrađena, što nedvojbeno proizlazi iz članka 132. stavka 3. ZKG-a.

24. Što se tiče pozivanja podnositelja na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-105/19-5 od 30. studenoga 2020. valja istaknuti da presuda u ovom predmetu slijedi odgovarajuća stajališta ovoga Suda izražena u sudskoj praksi uspostavljenoj nakon navedene presude na koju se poziva podnositelj (Usoz-116/21, Usoz-61/22, Usoz-161/22 i dr.). Pozivanje podnositelja na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-156/20-5 od 1. ožujka 2022. također ne može dovesti do drugačijeg odlučivanja u ovom predmetu s obzirom na to da je u navedenom predmetu riječ o drugačijem činjeničnom i pravnom supstratu.

25. Slijedom iznesenog, odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci.

26. Budući da je donesena odluka o meritumu, Sud nije odlučivao o prijedlogu podnositelja obavijesti za obustavu izvršenja osporavane Odluke.

U Zagrebu 27. ožujka 2024.

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