



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

Poslovni broj: Usoz-160/2023-4

## 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 Gordane Marušić-Babić, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice – specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po zahtjevu S. M., OIB: ..., P., R. P., OIB: ..., P., S. P., OIB: ..., Z., i M. P., OIB: ..., O., koje zastupa opunomoćenik I. R.-M., odvjetnik u Z., na sjednici vijeća održanoj 28. listopada 2024.

### p r e s u d i o j e

- I. Ukida se Odluka o utvrđivanju svojstva nerazvrstanih cesta javnog dobra u općoj uporabi Grada Paga, KLASA: 340-01/23-10/9, URBROJ: 2198/24-05/01-23-2 od 15. ožujka 2023. („Službeni glasnik Grada Paga“, 2/23.).
- II. Odbija se zahtjev podnositelja zahtjeva za naknadu troškova ovog upravnog spora.

### Obrazloženje

1. S. M. iz P., R. P. iz P., S. P. iz Z. i M. P. iz O. podnijeli su zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o utvrđivanju svojstva nerazvrstanih cesta javnog dobra u općoj uporabi Grada Paga, KLASA: 340-01/23-10/9, URBROJ: 2198/24-05/01-23-2 od 15. ožujka 2023. („Službeni glasnik Grada Paga“, 2/23.; u daljnjem tekstu: Odluka).
2. Podnositelji u zahtjevu ističu da su skice koje se nalaze u prilogu osporene Odluke i čine njezin sastavni dio sasvim „neodređene, nejasne i do te mjere nestručno izrađene da je nemoguće precizno definirati točnu trasu nerazvrstanih cesta čije se osnivanje u konkretnom slučaju traži“. Ipak, uspoređujući geodetski snimak Državne geodetske uprave, podnositelji smatraju da je moguće zaključiti da je riječ o trasi koja presijeca nekretnine podnositelja te da „otkida“ dio privatnog vlasništva trećih osoba. Podnositelji pretpostavljaju da su predložene trase navodnih nerazvrstanih cesta na skicama Odluke, (rukom) ucrtane crnom bojom, iako je takva boja, prema legendi koja se nalazi pored skice, predviđena za državne, odnosno županijske ceste. Nerazvrstane ceste, prema toj bi legendi trebale biti ucrtane crvenom bojom.
3. Nadalje ističu da Odluka nema podlogu u stvarnom, činjeničnom stanju jer predložene trase nerazvrstanih cesta ne slijede nikakvu stvarnu cestu koja bi u naravi doista postojala, štoviše, konfiguracija terena je takva da čini nemogućim bilo kakav

prolaz vozilima. Smatraju da je predložena trasa nerazvrstanih cesta u suprotnosti i s aktualnim prostornim planom toga područja.

4. Mišljenja su da odredbe Zakona o cestama („Narodne novine“, 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/19., 144/21., 114/22., 114/22. i 4/23.; u daljnjem tekstu: ZoC) na temelju kojih je donesena osporavana Odluka ne daju ovlast predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave za donošenje odluke kojom nekretninu u privatnom vlasništvu proglašava javnim dobrom u općoj uporabi. Pored toga ističu da članak 29. Statuta Grada Paga („Službeni glasnik Grada Paga“, 5/21.) propisuje nadležnost Gradskog vijeća te ta odredba samostalno, bez mjerodavnog materijalnog prava, ne može biti osnova za donošenje općeg akta. U prilog tome pozivaju se na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-159/20-5 od 29. studenoga 2021.

5. Predlažu ukidanje osporene Odluke. Traže naknadu troškova ovoga upravnog spora.

6. Donositelj osporenog općeg akta nije udovoljio pozivu Suda da dostavi očitovanje o zahtjevu.

7. Zahtjev je osnovan.

8. Osporenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Paga 15. ožujka 2023. na temelju članka 131. ZoC-a i članka 29. Statuta Grada Paga.

9. Osporena Odluka propisuje:

*ODLUKA o utvrđivanju svojstva nerazvrstanih cesta javnog dobra u općoj uporabi*

*I*

*Utvrđuje se svojstvo nerazvrstane ceste, javnog dobra u općoj uporabi, za nerazvrstane ceste na području Grada Paga, sukladno skicama koja se nalazi u prilogu ove Odluke i čine njezin sastavni dio.*

*II*

*Primjenom članka 131. i članka 133. Zakona o cestama („Narodne novine“ broj: 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.), za nerazvrstane ceste iz točke I. Ove Odluke izradit će se geodetski elaborat izvedenog stanja nerazvrstane ceste, te će se kod nadležnog ureda za katastar evidentirati stvarno stanje nerazvrstane ceste iz točke I. ove Odluke te kod nadležnog zemljišno knjižnog odjela u stvarnoj površini upisati kao nerazvrstana cesta, javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada Paga.*

*III*

*Ovu Odluku dužni su provesti Državna geodetska uprava, Područni ured za katastar Zadar, Ispostava Pag i Općinski sud u Zadru, Stalna služba u Pagu, Zemljišno-knjižni odjel. Na temelju ove Odluke izvršit će se izmjena i dopuna Registra nerazvrstanih cesta Grada Paga.*

*IV*

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

U prilogu Odluke nalaze se skice nerazvrstanih cesta koje su predmet uređenja osporenom Odlukom.

10. Člancima 131., 132. i 133. ZoC-a uređen je upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige.

11. Navedenim odredbama utvrđene su i obveze jedinica lokalne samouprave u vezi s nerazvrstanim cestama koje nisu evidentirane u katastru ili u katastru nije evidentirano stvarno stanje.

12. Članak 131. ZoC-a, na temelju kojega je donesen osporeni opći akt, ne daje ovlast za donošenje odluke o nerazvrstanim cestama jer je riječ o odredbama koje uređuju način rješavanja pravnog statusa nerazvrstane ceste. Ovakvo je stajalište Visoki upravni sud izrazio u svojoj dosadašnjoj praksi (primjerice, presuda, poslovni broj: Usoz-17/21-9 od 26. rujna 2023.).

13. Člankom 29. Statuta Grada Paga, na koji se pozvalo Gradsko vijeće Grada Paga pri donošenju osporene Odluke, propisane su ovlasti Gradskog vijeća Grada Paga, ali odredbe toga članka, bez materijalnopravne osnove određene u zakonu koji uređuje odnosno pravno područje, same za sebe nisu dostatne za donošenje odluke kao što je osporena Odluka.

14. U vezi s tumačenjem pravnog dosega članka 131. ZoC-a, valja uputiti na rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-6326/2011 i dr. od 7. veljače 2017. u kojemu je navedeno da odredbe članka 124., 131., 132. i 133. ZoC-a normiranju pravno-tehničke radnje i postupke potrebne za katastarsko i zemljišnoknjižno evidentiranje stvarnog stanja nekretnina koje su u naravi ceste, kako bi se postigla usklađenost faktičnog i knjižnog stanja tih nekretnina.

15. Predmet uređenja stavka 1. članka 131. ZoC-a definiranje je pojma nerazvrstanih cesta, dok je predmet uređenja stavka 2. članka 131. ZoC-a terminološka prilagodba "nazivlja" pri upisu prava vlasništva jedinica lokalne samouprave za one nerazvrstane ceste koje su već upisane kao vlasništvo jedinica lokalne samouprave - pri čemu ne dolazi ni do kakve promjene nositelja prava vlasništva. Predmet uređenja stavaka 3., 4., 5. i 6. članka 131. ZoC-a su pravno-tehničke i postupovne pojedinosti upisa u zemljišne knjige odnosno u katastar onih nerazvrstanih cesta koje nisu upisane u zemljišne knjige (ili nije upisano njihovo stvarno stanje) i onih koje nisu evidentirane (ni) u katastru (ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje). U oba slučaja upis obavlja nadležni sud po službenoj dužnosti, na temelju prijavnog lista tijela nadležnog za katastar. Ustavni sud zaključuje da je iz sadržaja navedenih odredaba jasno da u postupku upisa ne sudjeluju stranke, da zemljišnoknjižni sud, u načelu, rješenje donosi na temelju prijavnog lista nadležnog katastarskog ureda, kao jedinog relevantnog dokumenta koji dokazuje stvarno stanje nekretnine te da sud provodi upis nerazvrstane ceste kao javnog dobra u općoj upotrebi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave. Nadalje, stavak 7. članka 131. ZoC-a proširuje pravni režim "javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave" na sve one ceste koje se (prema nomenklaturi ZoC-a) mogu smatrati nerazvrstanim cestama, a koje su, kao nerazvrstane ili javne ceste, bile u javnoj uporabi do 1. siječnja 1997.

16. Slijedom iznesenog, valja zaključiti da članak 131. ZoC-a i članak 29. Statuta Grada Paga Statuta na temelju kojih je donesena osporena Odluka, nisu valjana osnova za donošenje odluke kao što je osporena Odluka. Stoga Sud ocjenjuje osporenu Odluku nezakonitom.

17. Stoga je, na temelju članka 162. stavka 3. u vezi s člankom 169. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.), odlučeno kao u točki I. izreke.

18. Zahtjev podnositelja za naknadu troškova spora nije osnovan jer se prema stajalištu ovoga Suda, odredbe Zakona o upravnim sporovima kojima su uređeni troškovi spora ne primjenjuju 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 točki II. izreke.

U Zagrebu 28. listopada 2024.

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