



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

Poslovni broj: Usoz-165/2023-13

## 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 Blanše Turić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Snježane Horvat-Paliska i Radmile Bolanča Vuković, članica vijeća te više sudske savjetnice - specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu zahtjeva I. podnositeljice M. J., M., II. podnositelja K. J. B., M., III. podnositeljice M. B., M., V., koje zastupa opunomoćenik odvjetnik D. Č., P., i IV. podnositelja M. I., M., i Z. I., Z., zastupani po opunomoćenici K. P., odvjetnici u Odvjetničkom društvu L. i p. d.o.o., Z., na sjednici vijeća održanoj dana 26. studenoga 2024.

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

- I. Zahtjevi se odbijaju.
- II. Odbija se zahtjev podnositelja za naknadu troškova ovog upravnog spora.

### Obrazloženje

1. Ovaj Sud je zaprimio više zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta, Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Medulin ("Službene novine" Općine Medulin, 2/2023.). Zahtjevi podnositelja zaprimljeni su pod poslovnim brojevima: Usoz-165/2023, Usoz-164/2023, Usoz-166/2023 i Usoz- 96/2024. S obzirom da svi podnositelji osporavaju isti opći akt, ovaj Sud je odgovarajućom primjenom odredbe članka 107. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.- dalje ZUS/24.) predmete spojio radi zajedničkog raspravljanja i donošenja odluke pod poslovnim brojem: Usoz- 165/2023.

2. Podnositeljica zahtjeva M. J. (Usoz-165/2023) u zahtjevu u bitnome ističe da su nekretnine u njenom vlasništvu, kčbr. 1125/8, kčbr. 1125/24 i kčbr. 1125/19, sve k.o. M., osporenim Odlukom unijete kao nerazvrstane ceste. Navodi da je ovaj Sud presudom poslovni broj: Usoz-110/22 od 24. listopada 2022. ukinuo raniju Odluku o nerazvrstanim cestama Općine Medulin, a temeljem koje su izvršene sve radnje oko upisa nerazvrstane ceste u zemljišnim knjigama, koje stanje je aktualno i danas. Ističe da je Općina Medulin po hitnom postupku odlučila ispraviti pogreške iz ranije Odluke, na način da je formalno provela javnu raspravu, donijela Izvješće o provedenoj raspravi te u konačnici izglasala osporenu Odluku. Pojašnjava da je u javnoj raspravi ponovila svoje navode i tvrdnje kako se ne radi ni o kakvoj javnoj cesti, niti nerazvrstanoj te da takva javna cesta nije nikada postojala na

nekretninama koje su u njenom vlasništvu. Iz Izvješća o javnoj raspravi proizlazi da njena primjedba nije prihvaćena. Smatra da su osporena Odluka i uknjižba prava vlasništva u korist Općine Medulin donijeti zlouporabom 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) budući da nekretnine podnositeljice nisu nikada niti dijelom bile nerazvrstane ceste jer se po njima nikada nije odvijao promet. Navodi da je promet zabranjen prometnim znakovima te se u krajnjoj liniji može eventualno raditi o prilazu, a ne o nerazvrstanoj cesti. Stoga, prema mišljenju podnositeljice nisu ispunjene zakonske pretpostavke da bi se nekretnina proglasila nerazvrstanom cestom u smislu članka 98. stavka 1. i članka 100. ZoC-a. Ističe kako za predmetnu „cestu“ ne postoji uporabna dozvola te ona nije u zemljišnim knjigama upisana na način kako to propisuje odredba članka 102. stavka 2. navedenog Zakona. Navodi da se predmetna nekretnina ne koristi niti se održava kao cesta. Ujedno ističe da je Općina Medulin u podnesku danom u ranijem sporu koji se vodio pred Visokim upravnim sudom priznala da se predmetna nekretnina primarno koristi kao pješačka zona. Podnositeljica ističe da pješačka zona nije nerazvrstana cesta i da se ne može podvesti pod ZoC. Također navodi da u Geodetskom elaboratu, broj: 48/20. izrađenom od strane tvrtke G. G. P. d.o.o. nisu prikazane odlučne i relevantne činjenice, odnosno prikazane su tako da bi se stekao dojam da se radi o nerazvrstanoj cesti. Na temelju Geodetskog elaborata i očitovanja načelnika Općine Medulin od 1. prosinca 2020. u zabludu su dovedeni Državna geodetska uprava, Područni ured za katastar P. te Općinski sud u Pula-Pola, Zemljišnoknjižni odjel koji je donio rješenje poslovni broj: Z-7255/2022 od 19. travnja 2022., kojim je promijenjen oblik, površina i cijepanje nekretnina podnositeljice bez njenog znanja i pristanka. Navodi da postoje naznake da se prometnica tek ima u planu formirati, dok se zemljište na opisani način oduzima, a sve kako se ne bi provodio redovan postupak izvlaštenja. Iz navedenih razloga predlaže ovom Sudu da ukine osporenu Odluku te naloži Općini Medulin da joj nadoknadi troškove ovog spora.

3. Podnositelj K. J. B. (Usoz- 164/2023) u zahtjevu ističe istovjetne navode kao i I. podnositeljica. Navodi da su nekretnine u njegovom vlasništvu kčbr. 1171/5 i kčbr. 1194/12. obje k.o. M. osporenim Odlukom unijete kao nerazvrstane ceste. Nadalje navodi da je sudjelovao na javnoj raspravi koju je provela Općina Medulin te je ponovio svoje navode i tvrdnje da se ne radi ni o kakvoj javnoj cesti, niti nerazvrstanoj te da takva javna cesta nije nikada postojala na nekretninama koje su u njegovom vlasništvu, međutim, njegove primjedbe nisu prihvaćene. Podnositelj zahtjeva nadalje ističe da je po nekretninama promet zabranjen prometnim znakovima te da se u krajnjoj liniji može eventualno raditi o „kozjem putu“ po kojem se može proći pješice ili biciklom, dakle, postavljeni prometni znakovi na više lokacija jasno ukazuju na zabranu prometa. Smatra da su temeljem Geodetskog elaborata broj 48/20 izrađenog od G. G. P. i očitovanja načelnika Općine Medulin od 1. prosinca 2020. dovedeni u zabludu Državna geodetska uprava, Područni ured za katastar P. te Općinski sud u Puli-Pola, Zemljišnoknjižni odjel koji je donio rješenje poslovni broj: Z-14970/2022 od 1. kolovoza 2022., kojim je promijenjen oblik, površina i cijepanje nekretnina podnositelja bez njegovog znanja i pristanka. Iz navedenih razloga predlaže ovom Sudu da ukine osporenu Odluku te naloži Općini Medulin da mu nadoknadi troškove ovog spora.

4. Podnositeljica zahtjeva M. B. (Usoz-166/2023) u zahtjevu ponavlja navode prethodnih podnositelja. Ističe da je nekretnina kčbr. 4464/2 k.o. P. osporenim

Odlukom unijeta kao nerazvrstana cesta. Navodi da je sudjelovala na javnoj raspravi koju je provela Općina Medulin te je ponovila svoje navode i tvrdnje da se radi o privatnoj imovini, a ne o nerazvrstanoj cesti te da takva javna cesta nikada nije postojala na nekretnini koja je u njenom suvlasništvu. Ističe da je na nekretnini promet zabranjen svim trećim osobama te se nekretninom služe njeni suvlasnici koji su je samostalno pretvorili u privatni pristup nekretninama na kojima se nalaze objekti u njihovom vlasništvu. Tako se odmah do predmetne nekretnine nalazi nekretnina označena kao k.č.br. 4465/1 k.o. P., obiteljska kuća koja je u vlasništvu podnositeljice. Također navodi da je nekretnina asfaltirana privatnom investicijom vlasnika koji su platili izvođenje radova 2014., dakle, nakon stupanja na snagu ZOC-a, dok u izvođenju tih radova nije sudjelovanja Općina Medulin, dakle, Općina Medulin se nije ponašala kao vlasnik niti korisnik predmetne nekretnine. Iz navedenih razloga predlaže da se ukine osporena Odluka i da joj se nadoknade troškovi postupka.

5. Podnositelji zahtjeva M. I. i Z. I. (Usoz- 96/2024) u bitnome ističu da su suvlasnici nekretnine upisane u zemljišne knjige Zemljišnoknjižnog odjela u Puli, k.o. M., zk. ul. 1523, kčbr. 928/40, u naravi „oranica“ površine 449 m<sup>2</sup>. Navode da je temeljem osporene Odluke kojom se u Popis nerazvrstanih cesta dodaje cesta 797 B. M. (u naravi makadam, upisana u kčbr. 928/40 M.), Zemljišnoknjižni odjel Općinskog suda u Puli, donio rješenje, poslovni broj: Z-9343/2024 od 21. svibnja 2024. kojim se podnositeljima na njihovoj nekretnini oduzima površina od 50 m<sup>2</sup> te se otvara novi zk.ul. 20266 k.o. M., uz istovremeni upis slijedećih čestica kčbr. 1771 NC 979 B. (nerazvrstana cesta 162 m<sup>2</sup>) te kčbr. 1808 NC 797 B. (nerazvrstana cesta 96 m<sup>2</sup>) koje postaju javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Medulin. Navode da se s otvaranjem novih zemljišnoknjižnih uložaka mijenjaju granice čestica na način da se podnositelje na nezakonit način izvlašćuje dijela njihove čestice površine 50 m<sup>2</sup>. Ističu da su na predmetno rješenje izjavili prigovor o kojem nije odlučeno. Navode da je predmetna nekretnina površine 494 m<sup>2</sup> u privatnom vlasništvu podnositelja zahtjeva preko 50 godina, dok u javnim registrima nikada nije bila evidentirana kao put ni kao cesta, a iz dokumentacije temeljem koje se podnositeljima oduzeta površina od 50 m<sup>2</sup> ne proizlazi da bi navedena čestica u oduzetom dijelu predstavljala put ili cestu do stupanja na snagu ZoC-a, već je u zemljišnim knjigama i katastru upisana kao oranica i nikada nije služila za promet vozilima. Iz samog rješenja zemljišnoknjižnog suda, poslovni broj: Z-9343/2024 proizlazi da je upis nerazvrstane ceste proveden na temelju prijavnog lista, ovdje osporene Odluke i skice izmjere, što sukladno odredbama ZoC-a nije dovoljno da bi se nerazvrstana cesta koja u naravi nije predstavljala takvu cestu po njenoj definiciji stupanjem na snagu ZoC-a mogla upisati u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Medulin, a niti je proveden postupak izvlaštenja sukladno odredbama ZoC-a. Podnositelji smatraju da iz dokumentacije priložene prijavnom listu proizlazi da je ista nepotpuna jer joj nedostaje geodetski elaborat izvedenog stanja nerazvrstane ceste te pravomoćna uporabna dozvola, što su nužni preduvjeti da bi nerazvrstana cesta postala javno dobro u općoj uporabi. Ujedno ističu da jedinice lokalne samouprave nemaju ovlast donositi opći akt kojim bi se utvrđivale nove nerazvrstane ceste koje do tada nisu bile u vlasništvu jedinice lokalne samouprave niti su bile ceste ili služile kao javni put, a niti su u zemljišnim knjigama na taj način opisane. Podnositelji također navode da se u konkretnom slučaju novoosnovane zemljišnoknjižne čestice kčbr. 1771 NC 97 B. i kčbr. 1808 NC

797 B. u trenutku donošenja osporene Odluke i provedbe u zemljišnim knjigama ne poklapaju s katastarskim granicama evidentiranim na katastarskom planu, zbog čega je potrebno izraditi geodetski elaborat radi promjene granica u katastru, uslijed čega bi onda bilo moguće provesti otpis dijela čestice i njezin pripis u novi zemljišnoknjižni uložak (tako i Županijski sud u Varaždinu u presudi, poslovni broj: GŽ-5294/2012 od 14. svibnja 2013.). Nadalje navode da se u ovom slučaju ne radi o stjecanju vlasništva temeljem zakona, već temeljem odgovarajućeg upravnog postupka i odgovarajuće odluke nadležnog tijela za čiju je valjanost potrebno izraditi geodetski elaborat i ishoditi uporabnu i lokacijsku dozvolu. Ujedno navode da pravni interes Republike Hrvatske pogotovo ne postoji kada u dijelu nerazvrstane ceste dolazi do njenog prekida s privatnom česticom, odnosno na kčbr. 1771 NC B. nastavlja se čestica u privatnom vlasništvu kčbr. 928/17 pa se iza nje nastavlja kčbr. 1808 NC B. Zaključno ističu da iz dokumentacije temeljem koje je površina od 50 m<sup>2</sup> proglašena nerazvrstanom cestom ne proizlazi da bi ista bila kategorizirana kao nerazvrstana cesta pa stoga nije moguće sa sigurnošću utvrditi da ista podliježe upisu kao nerazvrstana cesta sukladno odredbama ZoC-a. Iz navedenih razloga predlažu ovom Sudu da ukine osporenu odluku.

6. Donositelj općeg akta dostavio je očitovanje na navode svih podnositelja zahtjeva.

7. Donositelj u očitovanju na navode I. II. i III. podnositelja ističe da podnositelji uz zahtjeve nisu sukladno članku 83. stavku 1. 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/10.), priložili pojedinačnu odluku javnopravnog tijela koja se temelji na osporenom općem aktu, kojom bi bilo povrijeđeno neko njegovo pravo ili pravni interes, zbog čega predlaže odbacivanje zahtjeva, a podredno, ako Sud ne odbaci zahtjev, donositelj predlaže njegovo odbijanje.

8. Donositelj u odnosu na navode podnositeljice zahtjeva M. J. u bitnome ističe da podnositeljica zapravo osporava Registar nerazvrstanih cesta na području Općine Medulin u dijelu u kojem su navedene nekretnine koje su samo formalno u njezinom zemljišnoknjižnom vlasništvu. Ističe da je netočan navod podnositeljice da se po nekretninama kčbr. 1125/8., 1125/24., 1125/19., sve k.o. M. nije odvijao promet, odnosno da je i danas promet po istima zabranjen te da se zapravo radi o pješačkoj stazi, a ne o nerazvrstanoj prometnici. U prilog svojim navodima donositelj dostavlja fotografiju predmetne NC 786 za koju navodi da je sačinjena 2011. (izvod iz Google karte) iz koje je razvidno da se ista koristi za prometovanje vozilima i pješice 2011., a i znatno prije donošenja ZoC-a, sve dok odlukom upravnog odjela Općine Medulin nadležnog za promet, sukladno izrađenom prometnom rješenju nije određeno da se nadalje (do eventualno drugačije odluke) ista prometnica, iako ima uvjete za odvijanje kolnog prometa, nadalje koristi primarno, ali ne i isključivo kao pješačka zona. Nadalje navodi da se predmetna prometnica nalazi neposredno uz morsku obalu, po istoj nije u cijelosti obustavljen promet motornim vozilima, a što je razvidno upravo iz fotografija koje je dostavila podnositeljica zahtjeva. Iz istih je razvidno, obzirom na postavljene prometne znakove, da je po nerazvrstanoj cesti oznake NC786 dopušteno prometovati i motornim vozilima i to komunalnim vozilima (kamion za odvoz smeća, vozila hitne pomoći, vatrogasna vozila i sl.) kao i cestovnom (turističkom) vlaku. Vezano za provedeni postupak upisa predmetne nerazvrstane ceste donositelj pojašnjava da je odlučna činjenica za primjenu članka 131. ZoC-a,

da se na dan stupanja na snagu ZoC-a (28. srpnja 2011.) ista koristila za promet motornih vozila po bilo kojoj osnovi koja je pristupačna većem broju osoba, koja činjenica je nesporna. U očitovanju se navodi da predmetna cesta povezuje područja unutar naselja te predstavlja pristupnu cestu do stambenih, poslovnih, gospodarskih i drugih građevina. Činjenica da je odlukom jedinice lokalne samouprave promet motornim vozilima trenutno ograničen, a ne u potpunosti zabranjen, ne mijenja definirani pravni status prometnice kao nerazvrstane ceste. Uostalom ta se činjenica može u svakom trenutku promijeniti na način da se donese odluka da je istom dopušten promet svim vrstama motornih vozila kao što je to bilo prije 2011. U očitovanju se nadalje navodi da se u predmetnom slučaju radi o evidentiranju u katastru i zemljišnim knjigama postojećeg stanja koje je kao takvo i vidljivo na službenim stranicama Državne geodetske uprave (G.) na dan stupanja na snagu ZoC-a (28. srpnja 2011.) te geoinformacijskom sustavu Općine Medulin (GIS) pri čemu je upis u nerazvrstane ceste u zemljišnoj knjizi isključivo deklaratorne naravi i ne dira u eventualne obveznopravne zahtjeve bivših nositelja prava na tim nekretninama, ukoliko su ispunjeni svi zakonski uvjeti. Predmetnim upisom nerazvrstane ceste u zemljišne knjige samo je usklađeno stvarno i zemljišnoknjižno stanje. Također se ističe da spisu predmeta prileži grafički dio predmetnog GIS-a izrađenog od trgovačkog društva G. G. d.o.o. i u kojem su podaci prikazani tablično i grafički. Sastavni dio predmetne osporene Odluke je tablični prikaz svih nerazvrstanih cesta pa tako i predmetne nerazvrstane ceste oznake NC 786 koja se proteže između ostalog i predmetnim katastarskim česticama. Također, usporedbom predmetnog popisa koji je prikazan tablično i koji je sastavni dio osporene Odluke, kao i priloženog grafičkog dijela GIS-a nerazvrstanih cesta proizlazi da ono što je vidljivo u GIS-u odgovara i predmetnom popisu, odnosno popis i grafika predmetne nerazvrstane ceste NC 786 se ne razlikuju. Također se ističe da je netočan i ničim dokazan navod podnositeljice zahtjeva da Općina Medulin ne održava predmetnu prometnicu, upravo suprotno, Općina Medulin sukladno odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu dužna je održavati svoju komunalnu infrastrukturu pa tako i nerazvrstane ceste te Općinsko vijeće Općine Medulin donosi Program održavanja komunalne infrastrukture, uključujući i nerazvrstane ceste, a s obzirom na opće poznatu činjenicu o turističkom statusu Medulina, bila bi nevjerojatna činjenica da se takva prometnica ne održava. Iz navedenih razloga predlaže da se zahtjev odbije.

9. Donositelj u odnosu na navode podnositelja zahtjeva K. J. B. ističe da zapravo osporava Registar nerazvrstanih cesta na području Općine Medulin u dijelu u kojem se navode nekretnine kčbr. 1194/12 i kčbr.1171/5 obje k.o. M. Navodi da nije točan navod podnositelja zahtjeva da su promjene u zemljišnim knjigama i katastarskom operatu provedene na temelju nezakonite Odluke o nerazvrstanim cestama iz 2014. i 2018. Naime, rješenje Općinskog suda u Puli - Pola, Zemljišnoknjižnog odjela Pula, poslovni broj: Z-14970/2022 doneseno je 1. kolovoza 2022., dok je provedba geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste provedena u katastarskom operatu dana 3. studenoga 2022. Donositelj se poziva na presudu Visokog upravnog suda, poslovni broj: Usoz-110/2022 od 24. listopada 2022. kojom je ukinuta ranija Odluka o nerazvrstanim cestama te ističe da je Općinsko vijeće Općine Medulin donijelo novu, ovdje osporenu Odluku. Pojašnjava da su u Registru nerazvrstanih cesta na području Općine Medulin koji sukladno članku 1. stavku 2. čini sastavni dio Odluke, navedene i predmetne katastarske

čestice (u naravi dijelovi koji čine nerazvrstanu cestu) koje su bile u vlasništvu podnositelja zahtjeva, a koje u naravi predstavljaju NC oznake 789 i 787 (kčbr. 1194/12 i kčbr. 1171/5 obje k.o. M.). Naglašava se da se po evidentiranju pojedine nerazvrstane ceste koja je upisana u Registar NC, periodično provodi ažuriranje pa će shodno tome, po izvršenom ažuriranju, u isti biti upisane i novonastale kčbr. 1794 i kčbr. 1793, obje k.o. M., koje u naravi predstavljaju predmetnu nerazvrstanu cestu - javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Općine Medulin, dok će gore navedene kčbr. 1194/12 i 1171/5 obje k.o. M. biti brisane iz Registra nerazvrstanih cesta na području Općine Medulin. Donositelj osporenog općeg akta ističe da je prigovor podnositelja zahtjeva na rješenje Općinskog suda u Puli-Pola, poslovni broj: Z-14970/2022 odbijen kao neosnovan. Nadalje smatra neosnovanim navod podnositelja zahtjeva da je osporena Odluka donesena zlouporabom ZoC-a. Pojašnjava da predmetna cesta povezuje područja unutar naselja te predstavlja pristupnu cestu do plaže, a i drugih građevina. Činjenica da je odlukom Općine Medulin trenutno ograničen, a ne u potpunosti zabranjen promet isključivo osobnim motornim vozilima, ne mijenja pravni status prometnice, koji se može u svakom trenutku promijeniti. Donositelj se poziva na odredbu članka 2. Zakona o sigurnosti prometa na cestama („Narodne novine“ 67/08.-133/23.) odnosno na definiciju vozila te zaključuje da je predmetna prometnica nesporno dostupna svakome te se istom veći broj desetljeća tako i danas odvija promet vozilima (mopedima, motociklima i dr.). Kao i u prethodno danom očitovanju, donositelj se u prilog svojim navodima poziva na podatke GIS-a i Državne geodetske uprave. Zaključno navodi da iz dokumentacije na koju se poziva proizlazi da predmetna nekretnina udovoljava svim formalnim uvjetima da bi bila proglašena nerazvrstanom cestom iz članka 131. ZoC-a. Iz navedenih razloga predlaže da se zahtjev odbije.

10. Donositelj u odnosu na navode podnositeljice zahtjeva M. B. u očitovanju ističe da podnositeljica zapravo osporava Registar nerazvrstanih cesta na području Općine Medulin u dijelu u kojem se kčbr.4464/2 k.o. P. proglašava nerazvrstanom cestom. Navodi da je netočan navod podnositeljice da se po predmetnoj nekretnini nikada nije odvijao promet jer se radi o privatnoj prometnici na kojoj je promet zabranjen trećim osobama. Ističe da je uvidom u zemljišnoknjižni izvadak za predmetnu nekretninu vidljivo da se kčbr. 4464/2 k.o. P. vodi kao put površine 101 m<sup>2</sup>, a koja činjenica je polazna u ovom predmetu. Nadalje navodi da uvidom u najnoviju fotografiju prometnice koja je priložena uz zahtjev, suprotno navodima podnositeljice, proizlazi da na predmetnoj prometnici nije postavljena horizontalna niti vertikalna signalizacija iz koje bi bilo vidljivo da je promet zabranjen. Iz ostalih fotografija nije razvidno kada su snimljene, ali se obzirom na starost vozila može izvesti zaključak da su snimljene prije 30-ak godina, odnosno svakako prije stupanja na snagu ZoC-a. Uvidom u ispis iz GIS-a Općine Medulin sa stanjem 2011. godine razvidno je da nema ogradnog zida kako je to prikazano na dostavljenim fotografijama te da se radi o slobodnoj prometnici koja je dostupna kako podnositeljici zahtjeva, vlasnicima susjednog stambenog objekta, tako i trećim osobama, odnosno da nema nikakve prepreke koja bi sprječavala slobodan promet. Donositelj smatra da se doista radi o privatnoj prilaznoj cesti, onda bi to zemljišnoknjižni vlasnici sigurno učinili vidljivim trećim osobama, postavljanjem oznake, stavljanjem ograde ili na drugi način. Ujedno se ističe kako ostali suvlasnici predmetne nekretnine nisu sudjelovali u postupku savjetovanja s javnošću, iz čega proizlazi da isti ne osporavaju činjenicu da se radi o nerazvrstanoj cesti. Nadalje se

navodi da je uvidom u dostavljeni predračun i račun društva Istarske ceste d.o.o. razvidno da su izvršeni radovi asfaltiranja postojeće prometnice te se napominje da su predmetni radovi asfaltiranja izvedeni bez znanja i suglasnosti Općine Medulin, iako se radi o ulaganjima u komunalnu infrastrukturu. U odnosu na navode da je Općina Medulin trebala provesti redovan postupak izvlaštenja predmetne nekretnine, ističe se da se postupak izvlaštenja pokreće i provodi radi izgradnje komunalne infrastrukture, dok u ovom slučaju izgrađena prometnica već postoji, koju činjenicu ne osporava ni podnositeljica zahtjeva. Donositelj ističe da predmetna nekretnina udovoljava svim formalnim uvjetima da bi bila nerazvrstana cesta iz članka 131. ZoC-a te se u prilog svojim navodima poziva na podatke GIS-a i Državne geodetske uprave. Iz navedenih razloga predlaže ovom Sudu da odbije zahtjev kao neosnovan.

11. Donositelj u odnosu na navode podnositelja zahtjeva M. I. i Z. I. predlaže da se zahtjev odbaci jer podnositelji nisu iscrpili redovni pravni put, budući da i sami navode da su na rješenje Općinskog suda u Puli-Pola, poslovni broj: Z-9343/2024 izjavili prigovor koji nije riješen, a podredno, ukoliko Sud ne odbaci zahtjev, predlaže se odbijanje. U očitovanju donositelj ističe da podnositelji zapravo osporavaju Registar nerazvrstanih cesta na području Općine Medulin u dijelu u kojem je navedena nekretnina kčbr. 928/40 upisana u zkul. 1524 k.o. M. te da pri tome pogrešno tvrde da je bilo potrebno provesti postupak izvlaštenja dijela kčbr. 928/40 k.o. M. u površini od 50 m<sup>2</sup> jer se u ovom slučaju ne provodi postupak sukladno članku 105. stavku 2. ZoC-u. Nadalje navodi da je za primjenu članka 131. ZoC-a, odlučno da se predmetna nekretnina koristi za promet vozilima po bilo kojoj osnovi i da je bila pristupačna većem broju osoba, što je ovdje slučaj, a razvidno je uvidom u vlasnički list u kojem je još od 1970. godine uknjiženo pravo prolaza na teret kčbr. 928/40, a u korist 92/18, 928/32 i 928/33, sve k.o. M. Donositelj također ističe da je primarni put s vremenom prerastao u prometnicu koja je osim vlasnicima povlasnih i poslužnih nekretnina postala dostupna i svim ostalim za korištenje te da predmetna cesta nesporno povezuje područja unutar naselja. Pozivajući se na odredbu članka 2. Zakona o sigurnosti prometa na cestama kojim je određena definicija vozila, ističe da je predmetna prometnica nesporno dostupna svakome te se istom veći broj desetljeća, tako i danas odvija promet (pješački i kolni). Nadalje ističe da predmetna nekretnina udovoljava svim formalnim uvjetima da bi bila proglašena nerazvrstanom cestom u smislu članka 131. ZoC-a te se u prilog svojim navodima poziva na podatke GIS-a i Državne geodetske uprave. Vezano za navode podnositelja o "prekidu" nerazvrstane ceste NC 1771, odnosno njenom nastavku u vidu NC 180 donositelj pojašnjava da je u tijeku postupak radi ispravka tehničke pogreške te će u kraćem roku prometnica biti upisana i na dijelu kčbr. 928/17 k.o. P. na kojem sada, uslijed navedene omaške, nedostaje. Smatra da su neosnovani navodi podnositelja da je samoinicijativno privatno zemljište proglašeno nerazvrstanom cestom, već je proveden postupak iz članka 131. ZoC-a radi evidentiranja u katastru te upisa u zemljišne knjige prometnice koja je upisana u Registar nerazvrstanih cesta, temeljem činjenica da je ista u naravi postojala na dan stupanja na snagu citiranog Zakona.

12. Podnositelji zahtjeva M. J., K. J. B. i M. B. u odnosu na navode donositelja u bitnom ističu da u cijelosti ostaju kod podnijetih zahtjeva te u cijelosti osporavaju navode donositelja. Ističu da je Općina Medulin donijela novu odluku isključivo iz formalnih razloga, pri čemu učinci starije odluke nisu stavljeni izvan snage te oni i dalje egzistiraju. Predlažu da se osporena Odluka ukine te da im se nadoknade troškovi sastava danog odgovora.

13. Zahtjevi nisu osnovani.

14. U odnosu na navod donositelja ističe se da je odredbom članka 158. stavka 1. ZUS-a/24. (koja odredba se primjenjuje sukladno odredbi članka 169. ZUS-a/24.) propisano da postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom koji smatraju da su im općim aktom povrijeđena njihova prava ili pravni interes. Prema ZUS-u/24. pojedinačna odluka javnopravnog tijela koja se temelji na pobijanom općem aktu, a kojom je povrijeđeno pravo ili pravni interes podnositelja zahtjeva, nije pretpostavka za podnošenje zahtjeva, već je u tom smislu dostatno da podnositelj zahtjeva u zahtjevu učini vjerojatnim da se općim aktom ili njegovom primjenom dira u njegovo pravo ili pravni interes.

15. S obzirom na navedeno, a imajući na umu činjenicu da su podnositelji zahtjeva dokazali da su u zemljišnim knjigama upisani kao vlasnici spornih nekretnina koje su na temelju osporenog općeg akta postale dijelom nerazvrstanih cesta, Sud smatra da predmetni zahtjev udovoljava pretpostavkama propisanim ZUS-om/24. za meritorno odlučivanje o zahtjevu. S tim u vezi neosnovan je i navod donositelja da je za pokretanje ovoga spora nužna pretpostavka da su podnositelji zahtjeva iscrpili redovan pravni put kroz zemljišnoknjižni postupak.

16. Osporenu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Medulin 13. ožujka 2023. na temelju članka 107. ZoC-a i članka 13. Statuta Općine Medulin („Službene novine Općine Medulin“, 2/13., 2/18., 8/18., 2/20. i 1/21.). Odluka je mijenjana odnosno dopunjavana odlukama koje su objavljene u „Službenim novinama Općine Medulin“, 3/24. i 9/24., koje izmjene odnosno dopune se ne odnose na osporene odredbe općeg akta.

17. Odlukom se uređuje korištenje, upravljanje, održavanje, građenje, rekonstrukcija, zaštita i financiranje nerazvrstanih cesta na području Općine Medulin te poslovi nadzora na tim cestama te sadrži prekršajne odredbe. Sastavni je dio Odluke Grafički prilog i Registar nerazvrstanih cesta na području Općine Medulin.

18. Osporena Odluka donesena je na temelju članka 107. ZoC-a koji u stavku 3. propisuje da jedinica lokalne samouprave vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području. Navedena odredba valjana je osnova za donošenje osporene Odluke.

19. 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.

20. Za ocjenu zakonitosti osporavane Odluke mjerodavan je članak 131. stavak 1. ZoC-a kojim je propisano da ceste koje se na dan stupanja na snagu toga Zakona (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 toga Zakona, postaju nerazvrstane ceste.

21. Među strankama je sporno jesu li predmetne nekretnine na dan stupanja na snagu ZoC-a ispunjavale uvjete iz članka 131. stavka 1. ZoC-a da bi se mogle smatrati nerazvrstanom cestom.

22. Sud smatra da podaci iz spisa predmeta odnosno dokumentacija na koju upire donositelj osporene Odluke upućuju na zaključak da je riječ o cesti koja udovoljava uvjetima iz ZoC-a da bi se mogla smatrati nerazvrstanom cestom.

23. Naime, iz rješenja Općinskog suda u Puli-Pola, Zemljišnoknjižnog odjela Pula, poslovni broj: Z-7255/2022 donesenog u zemljišnoknjižnom predmetu (u odnosu na nekretnine u vlasništvu podnositeljice M. J.) proizlazi da je na temelju prijavnog lista, elaborata potvrđenog od strane Državne geodetske uprave, Područnog ureda za katastar P.-P., KLASA: 932-06/2022-02/1316, kopije katastarskog plana SPP, kopije katastarskog plana PNS, skice izmjere i dr. dopušten upis promjene oblika i površina na kčbr. 1125/8, kčbr. 1125/24 i kčbr. 1125/19 k.o. M. te se upisuje novonastala kčbr. 1767 NC 786 - nerazvrstana cesta kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Medulin.

24. Nadalje, iz rješenja Općinskog suda u Puli-Pola, Zemljišnoknjižnog odjela Pula, poslovni broj: Z-14970/2022 (u odnosu na nekretnine podnositelja K. J. B.) potvrđenog od strane Županijskog suda u Varaždinu, poslovni broj: Gž Zk-137/2023 od 19. siječnja 2024. također proizlazi da je na temelju prijavnog lista, elaborata potvrđenog od strane Državne geodetske uprave, Područnog ureda za katastar P.-P., KLASA: 932-06/2022-02/1643, kopije katastarskog plana SPP, kopije katastarskog plana PNS, skice izmjere i dr. dopušten upis promjene oblika i površina kčbr. 1171/5 i kčbr. 1194/12 k.o. M. te se upisuje novonastala kčbr. 1794 NC 789 - nerazvrstana cesta kao javnog dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Medulin. Dakle, županijski sud je potvrdio rješenje prvostupanjskog suda pozivajući se, među ostalim, na rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-6326/11 i dr. od 7. veljače 2017. u kojemu je istaknuto da u postupku upisa u zemljišne knjige nerazvrstanih cesta koje nisu upisane (ili nije upisano njihovo stvarno stanje) u smislu članka 131. ZoC-a, zemljišnoknjižni sud, u načelu, rješenje donosi na temelju prijavnog lista nadležnog katastarskog ureda, kao jedinog relevantnog dokumenta koji dokazuje stvarno stanje nekretnine te sud provodi upis nerazvrstane ceste kao javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

25. Ujedno se navodi da ni podnositelji M. I. i Z. I. svojim navodima ne spore da je rješenjem Općinskog suda u Puli-Pola, Zemljišnoknjižnog odjela Pula, poslovni broj: Z-9343/2024 na temelju prijavnog lista i druge dokumentacije dopušten upis promjene oblika, površina i kulture kčbr. 928/40 k.o. M. te se upisuje novonastala kčbr. 1771 NC 979 - nerazvrstana cesta i kčbr. 1808 NC 797- nerazvrstana cesta kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Medulin. Međutim, podnositelji neosnovano navode da prijavni list na temelju kojeg je doneseno navedeno zemljišnoknjižno rješenje nije u smislu ZoC-a relevantan dokument za upis nerazvrstane ceste. Ujedno se ističe da se u konkretnom slučaju ne radi o postupku propisanom odredbom članka 105. ZoC-a, odnosno o postupku građenja nove nerazvrstane ceste u kojem slučaju je potrebno ishoditi lokacijsku dozvolu i provesti postupak izvlaštenja.

26. S obzirom na navedeno valja zaključiti da je faktično stanje na dan stupanja na snagu ZoC-a na predmetnim nekretninama koje su osporenim općim aktom proglašene nerazvrstanom cestom, utvrđeno na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja ceste, kojeg je potvrdio nadležni ured za katastar.

27. Ocjenjujući osnovanost zahtjeva podnositeljice M. B. ističe se da svojim navodima nije dovela u sumnju tvrdnje donositelja da sporna kčbr. 4462/4 predstavlja nerazvrstanu cestu, budući da navedeno proizlazi iz ortofoto karte iz 2011. (koje stanje je identično stanju iz 2022.), dok iz zemljišnoknjižnog izvotka za spornu kčbr. 4462/4 proizlazi da se ista vodi kao put površine 101 m<sup>2</sup>. Osim toga, izvršenim uvidom u Izvješće o provedenom savjetovanju s javnošću proizlazi da nije prihvaćena njena primjedba da se navedena čestica briše iz Registra nerazvrstanih cesta NC 391 jer da se radi o privatnom putu kojeg koriste isključivo suvlasnici nekretnine, budući da je na dan stupanja na snagu ZoC-a bila svima prometno dostupna.

28. Slijedom navedenog proizlazi da podnositelji nisu dokazali da na dan stupanja na snagu ZoC-a predmetne nekretnine nisu udovoljavale uvjetima propisanim člankom 131. stavkom 1. ZoC-a da bi se mogle smatrati nerazvrstanom cestom koja je, kao takva, postojala na dan stupanja na snagu ZoC-a.

29. U odnosu na navode podnositeljice zahtjeva M. J. da se na nekretninama u njenom vlasništvu nikada nije odvijao promet, ističe se da je donositelj uz očitovanje dostavio fotografije predmetne NC 786 iz kojih proizlazi da se radi o cesti koja se nalazi neposredno uz morsku obalu i služi za pristup stambenim i drugim objektima. Sud prihvaća navod donositelja osporene Odluke da je za utvrđenje da određena nekretnina predstavlja nerazvrstanu cestu u smislu članka 131. stavka 1. ZoC-a odlučno utvrditi način korištenja nekretnine o kojoj je riječ na dan stupanja na snagu toga Zakona, odnosno je li se na dan stupanja na snagu ZoC-a nekretnina koristila za promet vozila po bilo kojoj osnovi i bila pristupačna većem broju osoba. Činjenica eventualnog kasnijeg ograničenja prometa na toj nerazvrstanoj cesti nije od utjecaja na zakonom određeni status te nekretnine, pod uvjetom da nekretnina nije izgubila svojstva koja je imala u vrijeme stupanja na snagu ZoC-a, a zbog kojih je ex lege stekla status nerazvrstane ceste. Iz istih razloga ne nalazi se osnovanim ni navodi podnositelja zahtjeva K. J. B.

30. U odnosu na prigovor podnositelja zahtjeva da je prijavni list za ZK izrađen i da su promjene u zemljišnim knjigama provedene na temelju nezakonitih odluka o nerazvrstanim cestama na području Općine Medulin (koje je ovaj Sud ukinuo zbog njihove nezakonitosti), ističe se da predmet ovoga upravnog spora nije ocjena zakonitosti postupka pred nadležnim katastarskim uredom niti zemljišnoknjižnog postupka, slijedom čega navedeni prigovor nije od utjecaja u ovom objektivnom upravnom sporu. Ujedno se ističe da se upis nerazvrstanih cesta koje su kao takve postojale u vrijeme stupanja na snagu ZoC-a u zemljišne knjige provodi na temelju prijavnog lista nadležnog katastarskog ureda, dok se evidentiranje takvih cesta u katastru provodi na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste. Pritom valja reći da osobe koje smatraju da su im geodetskim elaboratom povrijeđena prava imaju mogućnost u postupku pred nadležnim katastarskim uredom, osporavati elaboratom utvrđene činjenice. Stoga navedeni prigovor podnositelja ne može dovesti do drugačijeg ishoda ovoga upravnog spora. Istovjetno stajalište zauzeo je ovaj Sud i u presudi, poslovni broj: Usoz-174/2023-5 od 28. listopada 2024.

31. U odnosu na prigovore podnositelja u vezi s vlasništvom valja istaknuti da članak 131. stavak 6. ZoC-a propisuje da će se nerazvrstane ceste iz stavka 1. toga članka upisati u zemljišnu knjigu kao javno dobro u općoj uporabi, kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave uz upis pravne osobe koja upravlja javnom cestom, bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi.

32. Ujedno, Sud upućuje na rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-6326/2011 od 7. veljače 2017. u kojemu je, među ostalim, rasvijetljeno pitanje zaštite ustavnih prava iz članka 48. stavka 1. te članka 50. stavka 1. Ustava osoba koje se na ta prava pozivaju.

33. Slijedom navedenog, odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. u vezi s člankom 169. stavkom 1. ZUS-a/24., odlučeno je kao u točki I. izreke.

34. Zahtjev podnositelja za naknadu troškova spora nije osnovan jer se prema stajalištu ovoga Suda, odredbe o troškovima spora, ne primjenjuju u objektivnom upravnom sporu jer se u tom sporu ispituje objektivna zakonitost općeg akta, zbog čega nije moguće procijeniti uspjeh jedne strane u odnosu na drugu. Stoga je riješeno kao u točki II. izreke.

U Zagrebu 26. studenog 2024.

Predsjednica vijeća:  
Blanša Turić, v.r.