



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

Poslovni broj: Usoz-255/2023-5

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 koji je podnio Ž. M., OIB: ..., V. G., kojeg zastupa opunomoćenica N. M.-G., odvjetnica iz D., na sjednici vijeća održanoj 28. listopada 2024.

p r e s u d i o j e

- I. Ukida se Katastar nerazvrstanih cesta na području Općine Lokve.
- II. Odbija se podnositeljev zahtjev za naknadu troškova ovog upravnog spora.

Obrazloženje

1. Ž. M. iz V. G. podnio je tužbu Upravnom sudu u Rijeci kojom osporava Katastar nerazvrstanih cesta na području Općine Lokve iz 2011. i 2022. godine.
2. Rješenjem, poslovni broj: Usl-957/2023-3 od 31. svibnja 2023. Upravni sud u Rijeci oglasio se stvarno nenadležnim i predmet ustupio ovom Sudu.
3. Podnositelj osporava Katastar nerazvrstanih cesta na području Općine Lokve ističući da je 4. prosinca 2012. Općinsko vijeće Općine Lokve donijelo Odluku o nerazvrstanim cestama i javnim prometnim površinama na području Općine Lokve (u daljnjem tekstu: Odluka o nerazvrstanim cestama), koja je objavljena u „Službenim novinama Primorsko-goranske županije“ 7. prosinca 2012. Na temelju navedene Odluke, prijavnog lista, kopije katastarskog plana, očitovanja nositelja prava nerazvrstane ceste, skice izmjere i dopune Odluke o nerazvrstanim cestama Općina Lokve je zatražila provedbu prijavnog lista na način da se formira nova čestica oznake kč.br. 1666 nerazvrstana cesta GB43-M. V. 1 površine 1227 m², kojoj je nekretnini pripojen dio podnositeljeve nekretnine (kč.br. 1081/2 u površini od 145 m²). Prijavni je list proveden, nakon čega podnositeljeva nekretnina koja je do tada imala površinu 317 m², ima površinu 172 m², a preostali dio površine te nekretnine od 145 m² pripojen je nekretnini kč.br. 1666 koja je upisana kao javno dobro u općoj uporabi, neotuđivo vlasništvo Općine Lokve, L.

4. Budući da Odluci o nerazvrstanim cestama ne prileži izvadak iz registra o nerazvrstanim cestama na području Općine Lokve, a kojim bi se definirala područja koja će se proglašiti nerazvrstanim cestama, podnositelj je zatražio od Općine Lokve odluku Općine o katastru nerazvrstanih cesta na području Općine. U povodu toga zahtjeva dobio je na uvid Katastar nerazvrstanih cesta na području Općine Lokve, koji je izradio E. p. d.o.o. R.

5. Podnositelj prigovara što odluku o popisu nerazvrstanih cesta Općine Lokve (Katastar nerazvrstanih cesta na području Općine Lokve) nije donijelo Općinsko vijeće Općine Lokve. Poziva se na Zakon 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 daljnjem tekstu: ZoLP(R)S) koji propisuje da predstavničko tijelo donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave. Stoga smatra da je u ovom slučaju Općinsko vijeće Općine Lokve dužno donijeti, kako Odluku o nerazvrstanim cestama, tako i popis odnosno katastar nerazvrstanih cesta te sve kasnije eventualne izmjene i dopune. Zaključuje da je Općinsko vijeće Općine Lokve donijelo samo Odluku o nerazvrstanim cestama na zakonit način, dok Katastar nerazvrstanih cesta iz 2011. i njegove izmjene iz 2022. smatra nezakonitim jer ih nije donijelo nadležno tijelo (općinsko vijeće) niti je osporeni opći akt objavljen u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave. U prilog svojim tvrdnjama poziva se na praksu ovoga Suda (presuda, poslovni broj: Usoz-116/20 od 28. listopada 2020.).

6. Nadalje upire na članak 73. ZoLP(R)S-a koji propisuje da se, prije nego što stupi na snagu, opći akt obavezno objavljuje u službenom glasilu jedinice odnosno u službenom glasilu županije. Obveza objave svake odluke i općeg akta propisana je i člankom 89. Statuta Općine Lokve („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 18/13.).

7. Provjerom službenog glasila Primorsko goranske županije za 2011. godinu (u to vrijeme Općina Lokve nije imala svoje službeno glasilo) podnositelj je zaključio da Katastar nerazvrstanih cesta nije objavljen, pa sukladno tome, čak i da je donesen u obliku odluke po općinskom vijeću, nije ni stupio na snagu. Ističe da ni nadopuna Katastra nerazvrstanih cesta na području Općine Lokve iz veljače 2022. nije objavljena u službenom glasilu.

8. Nadalje osporava Katastar nerazvrstanih cesta na području Općine Lokve u materijalnopravnom smislu, koji navodi se, zbog načina odlučivanja u ovom sporu ne iznose.

9. Predlaže poništavanje odnosno ukidanje Katastra nerazvrstanih cesta na području Općine Lokve. Traži naknadu troškova ovog spora.

10. U očitovanju o zahtjevu općinski načelnik Općine Lokve u bitnom ističe da je Odlukom o nerazvrstanim cestama Općine Lokve propisano da Općina utvrđuje mrežu nerazvrstanih cesta i vodi evidenciju o nerazvrstanim cestama na svom području, a koju evidenciju vodi na temelju Katastra nerazvrstanih cesta na području Općine Lokve, koji je objavljen na službenoj mrežnoj stranici Općine Lokve. Nadalje navodi da zakonom nije propisano tko u jedinici lokalne samouprave utvrđuje popis nerazvrstanih cesta. Naglašava da Zakonom o cestama („Narodne novine“, 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/19., 144/21., 114/22., 114/22., 4/23. I 133/23.; u daljnjem tekstu: ZoC) nije propisan sadržaj ni način vođenja baze podataka o nerazvrstanim cestama, pa nije jasno na temelju čega podnositelj zahtjeva zaključuje da osporeni Katastar nije zakonit.

11. Općinski načelnik Općine Lokve smatra da općinsko vijeće nije dužno donijeti popis nerazvrstanih cesta na svom području u smislu članka 19. i 35. ZoLP(R)S-a u obliku odluke ili druge vrste odgovarajućeg akta. Smatra da osporeni akt nije opći akt, već evidencija odnosno baza podataka o nerazvrstanim cestama, dakle interni akt koji služi potrebama općinske uprave (za određivanje načina korištenja, upravljanja, održavanja, financiranja cesta) koji ne podliježe obvezi objave u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave. Predlaže odbijanje zahtjeva.

12. Zahtjev je osnovan.

13. Oспоравани Katastar nerazvrstanih cesta na području Općine Lokve, koji je objavljen na web stranici Općine Lokve, ne sadrži podatak o tome kada je i na temelju koje pravne osnove je donesen niti je razvidan njegov donositelj. S obzirom na činjenicu da je osporeni akt potpisao općinski načelnik Općine Lokve, može se zaključiti da je općinski načelnik Općine donositelj osporenog akta. Sastavni dio osporenog akta je Tablica 3. Nerazvrstane ceste na području Općine Lokve, koja tablica sadrži podatke o oznakama cesta, ulici odnosno naselju i duljini ceste.

14. Članak 107. ZoC-a, mjerodavnom odredbom, propisuje:
„Članak 107.

...

(3) Jedinica lokalne samouprave vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području.“

15. Prema stajalištu ovoga Suda, odluke o određivanju i popisu nerazvrstanih cesta opći su akti koji podliježu ocjeni zakonitosti u objektivnom upravnom sporu (primjerice presude, poslovni broj: Usoz-156/15 od 4. srpnja 2017., Usoz-5/17-5 od 26. listopada 2017., Usoz-116/20-3 od održanoj 28. listopada 2020.), pri čemu ovlast za donošenje popisa nerazvrstanih cesta na području jedinice lokalne samouprave pripada predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave.

16. Pored navedenoga, za ocjenu zakonitosti osporavanog akta mjerodavan je i članak 73. ZoLP(R)S-a koji propisuje:

„Članak 73.

Predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom.

Prije nego što stupi na snagu opći akt obavezno se objavljuje u službenom glasilu jedinice.“

17. Iz navedenih odredaba ZoLP(R)S-a slijedi da opći akt prije stupanja na snagu mora biti objavljen u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave te da stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave, a samo iznimno prvog dana od dana objave. Budući da je u ovom postupku utvrđeno da osporeni opći akt nije objavljen u skladu sa zakonom, Sud utvrđuje da osporavani opći akt nije suglasan s člankom 73. stavkom 2. ZoLP(R)S-a.

18. Slijedom iznesenoga Sud utvrđuje da je osporeni Katastar nerazvrstanih cesta na području Općine Lokve opći akt koji nije donijelo nadležno tijelo jedinice lokalne samouprave i koji nije, na zakonom propisani način, objavljen. 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.

19. 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.