



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

Poslovni broj: Usoz-43/2022-7

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 sudaca toga suda Senke Orlić Zaninović, predsjednice vijeća, dr.sc. Sanje Otočan, Blanše Turić, Snježane Horvat Paliska i Gordane Marušić Babić, članica vijeća, te više sudske savjetnice-specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u povodu prijedloga V. R. dioničko društvo za turizam sa sjedištem u P., OIB: ... i I. R. dioničko društvo za turizam sa sjedištem u R., OIB: ..., oba po opunomoćenicima, odvjetnicima u Zajedničkom odvjetničkom uredu M. M., R. P. i F. K. sa sjedištem u Z., u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici održanoj 28. listopada 2024.

presudio je

Prijedlog se odbija.

Obrazloženje

1. Podnositelji u prijedlogu navode da je Gradsko vijeće Grada Dubrovnika donijelo dana 26. siječnja 2022. godine Odluku o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi u vlasništvu Grada Dubrovnika - šetnica Solitudo - Hotel President. Odluka je donesena pod oznakom, KLASA: 363-01/22-09/01;URBROJ: 2117/01-09-22-3, a objavljena u Službenom glasniku Grada Dubrovnika broj 1/22 (u daljnjem tekstu: Odluka).

1.a Spornom Odlukom odlučeno je kako slijedi:

" Na temelju članaka 59. i 62. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, broj 68/18, 110/18 i 32/20) i članka 39. Statuta Grada Dubrovnika („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, broj 2/21), Gradsko vijeće Grada Dubrovnika na 8. sjednici, održanoj 26. siječnja 2022., donijelo je

O D L U K U

o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi u vlasništvu Grada Dubrovnika – šetnica Solitudo – Hotel President

Članak 1.

Proglašava se komunalna infrastruktura javnim dobrom u općoj uporabi u vlasništvu Grada Dubrovnika:

— *новоformirana kat. čest. 5908 k.o. Dubrovnik (n.i.) odnosno čest. zem. 1593 k.o.Gruž (s.i.) - šetnica Solitudo-Hotel President - šetnica*
— *новоformirana kat. čest. 5909 k.o. Dubrovnik (n.i.) odnosno čest. zem. 1594 k.o.Gruž (s.i.) - šetnica Solitudo-Hotel President - šetnica*
koje predstavljaju javnu prometnu površinu na kojoj nije dopušten promet motornih vozila.

Članak 2.

Na temelju ove Odluke, Općinski sud u Dubrovniku, Zemljišno-knjižni odjel, na nekretninama iz članka 1. ove Odluke izvršit će upis komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi u vlasništvu Grada Dubrovnika.

Članak 3.

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave u „Službenom glasniku Grada Dubrovnika.“

KLASA: 363-01/22-09/01

URBROJ: 2117/01-09-22-3

Dubrovnik, 26. siječnja 2022.

1.b Pojašnjavaju da je, na području Grada Dubrovnika, u primjeni dvostruki sustav vođenja nekretnina te nekretnine imaju različite oznake zemljišnih čestica u katastru (označavano kao „*nova izmjera*“) i u zemljišnim knjigama (označavano kao „*stara izmjera*“) slijedom čega je potrebno svaku nekretninu označiti s oba podatka kako bi odgovarajući upisi mogli biti provedeni i u katastru i u zemljišnim knjigama.

Šetnica S. na području B. k. u Gradu D., na koju se Odluka odnosi, u katastru je označena kao čestica 5094/1, k.o. G. (tzv. nova izmjera) te je kao upisana osoba naveden Grad Dubrovnik, dok je u zemljišnim knjigama ista ta čestica razdijeljena na niz čestica i zemljišnoknjižnih tijela kroz nekoliko zemljišnoknjižnih uložaka (u tzv. staroj izmjeri) te je kao oblik vlasništva upisana „*Općenarodna imovina*“ s brojnim različitim ovlaštenicima prava korištenja.

Novoformirana kat. čest. 5908 k.o. D. (n.i.) odnosno čest. zem. 1593 k.o.G. (s.i.) i novoformirana kat. čest. 5909 k.o. D. (n.i.) odnosno čest. zem. 1594 k.o.G. (s.i.) danas ne postoje te nisu upisane ni u katastru niti u zemljišnim knjigama koje se vode na području Grada Dubrovnika. Međutim, zajedno s provedbom ove Odluke, a radi formiranja novih čestica, sukladno Odluci, Grad Dubrovnik je izradio parcelacijski elaborat čija provedba u katastru će rezultirati novim česticama koje su predmet Odluke.

1.c Iz grafičkog prikaza novoformiranih čestica koji je bio dio materijala sjednice gradskog vijeća (kat. čest. 5908 k.o. D. (n.i.) i kat. čest. 5909 k.o. D. (n.i.)) vidljivo je da novoformirane čestice šetnice proširuju područje nekretnina u vlasništvu podnositelja, a zapadni krak šetnice pored hotela P. formira se u cijelosti na nekretninama V. Odlukom obuhvaćeni dijelovi nekretnina V. u naravi predstavljaju dijelove uređenog zemljišta hotela P., upisano u zemljišne knjige Općinskog suda u Dubrovniku kao kat.čest 1126/37a zk.u1. 3*47. k.o. G., (kat.čest. 375/8 k.o. D. u novoj izmjeri) i kat.čest. 1126/21; zk.u1 3330, k.o. G. (kat.čest. 368/2 k.o. D. u novoj izmjeri) te je grubim izračunom moguće utvrditi kako se radi o cca. 600 m² u vlasništvu podnositelja.

Podnositeljima nije dostupan parcelacijski elaborat izrađen za potrebe provedbe Odluke, već samo spomenuti grafički prikaz. Ukratko, nekretnine kako su navedene u

Odluci danas ne postoje niti u katastru, niti u zemljišnim knjigama te je šetnica S. koja je predmetom Odluke navedena u katastru pod drugim brojem, a u zemljišnim knjigama kao dugi niz različitih čestica te se Odluka odnosi na čestice koje bi se po Odluci tek trebale stvoriti i upisati, pri čemu je Grad Dubrovnik pored šetnice S. odlučio zahvatiti i dijelove nekretnina u vlasništvu podnositelja.

1.d Podnositelji smatraju da je Odluka u suprotnosti s odredbama ZKG-a na temelju kojih je donesena, jer doseg citiranih odredbi ZKG-a ne ovlašćuje tijelo lokalne samouprave da Odlukom oduzme vlasništvo nekretnina V. te da Odlukom proglasi komunalnom infrastrukturom zemljište koje to po svojoj prirodi nije, a pritom niti je u vlasništvu Grada Dubrovnika, niti Grad Dubrovnik njome upravlja (sve troškove održavanja i upravljanja dijelovima nekretnina snosi V.).

1.e Ovakvo stajalište zauzeo je i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u svojoj presudi poslovni broj Usoz-52/21-8 od 20. prosinca 2021. Presudom su postavljeni sljedeći kriteriji čije je kumulativno ispunjenje potrebno kako bi određena nekretnina mogla biti proglašena komunalnom infrastrukturom — javnim dobrom u općoj uporabi:

- a. nekretnina koja se proglašava komunalnom infrastrukturom mora prethodno biti u vlasništvu jedinice lokalne i regionalne samouprave;
- b. nekretninom mora upravljati jedinica lokalne i regionalne samouprave;
- c. nekretnina mora u naravi već predstavljati komunalnu infrastrukturu.

1.f Kako je prethodno izloženo, Odlukom obuhvaćeni dijelovi nekretnina u vlasništvu V. i I. ne ispunjavaju niti jedan od prethodno navedenih uvjeta: nekretnine su u vlasništvu V. i I., a ne Grada Dubrovnika; upravljanje vrši i sve troškove upravljanja snosi V., odnosno I.; Odlukom obuhvaćeni dijelovi nekretnina najvećim dijelom u naravi predstavljaju zemljište hotela P., a ne šetnicu kako je to Odlukom navedeno, slijedom čega je razvidno da Odluka nije u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i kao takva je nezakonita. Dodatno, donošenjem Odluke, dijelovi nekretnina u vlasništvu V. i I. prestaju biti regulirani u pravnom režimu u kojem su do sada postojale (privatno vlasništvo) te postaju javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Grada Dubrovnika, čime faktički nastupaju učinci djelomičnog izvlaštenja bez provođenja zakonom propisanog postupka i bez da se za to vlasniku oduzetog zemljišta isplati pravičnu naknadu. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, koji kao organski zakon uređuje materiju prava vlasništva u članku 33. stavku 1. propisuje: „pravo vlasništva može u interesu Republike Hrvatske biti zakonom oduzeto (potpuno izvlaštenje) ili ograničeno osnivanjem za drugoga nekoga prava glede vlasnikove stvari (nepotpuno izvlaštenje), u kojem slučaju vlasnik ima pravo na naknadu prema propisima o izvlaštenju“. Ovakvo zakonsko rješenje proizlazi iz odredbi Ustava Republike Hrvatske u kojem je pravo vlasništva zajamčeno kao temeljno ljudsko pravo. Odlukom faktički dolazi do (djelomičnog) izvlaštenja nekretnina u vlasništvu V. i I., a za što je potrebno provesti zakonom propisani postupak i, u slučaju izvlaštenja, vlasniku izvlaštene nekretnine (dakle, V. i I.) nadoknaditi tržišnu vrijednost izvlaštenih nekretnina i, tek potom je moguće njeno proglašenje komunalnom infrastrukturom.

1.g Povrh svega, Odluka kao takva je neodređena, s obzirom da nekretnine koje su sadržane u izreci Odluke danas ne postoje niti ih je moguće precizno identificirati, a čime nije ispunjen uvjet iz članka 62. stavka 4 ZKG-a: „Odluka (...) 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.

2. Podnositelji zaključuju da je Odluka kojom se dijelovi nekretnina u vlasništvu V. i I. proglašavaju komunalnom infrastrukturom, javnim dobrom u općoj uporabi u vlasništvu

Grada Dubrovnika nezakonita, jer je u suprotnosti s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu na temelju kojeg je donesena, kao s odredbama Zakona o vlasništvu i Zakona o izvlaštenju u kojima je uređeno pitanje učinaka faktičnog izvlaštenja bez provođenja za to propisanog postupka. Stoga podnositelji smatraju da nezakonitu Odluku valja ukinuti u skladu s odredbama članka 86. stavka 3. ZUS-a. Predlažu i da Sud obustavi izvršenje Odluke do donošenja presude.

3. Donositelj Odluke, u odgovoru na prijedlog, se protivi odgodi izvršenja svoje Odluke, ističe da je Odluka zakonita i na snazi je, smatraju da za valjanost Odluke nije od značaja tko je upisan vlasnikom nekretnine, jer je iz odredbe stavka 3. članka 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu razvidno da se komunalna infrastruktura u javnim knjigama evidentira kao vlasništvo jedinica lokalne samouprave, bez obzira na postojanje upisa vlasništva drugih osoba. Smatra da se radi o stjecanju vlasništva zakonom. U konkretnom slučaju je riječ o javno prometnoj površini na kojoj nije dopušten promet vozilima, dakle o komunalnoj infrastrukturi, koja do sada nije bila evidentirana. Granica izgrađene šetnice nije odgovarala katastarskoj čestici iz katastarskog operata pa je Grad Dubrovnik geodetskim elaboratom izvedenog stanja komunalne infrastrukture predložio osnivanje dvije jedinstvene katastarske čestice (k.č. 5908 i 5909 k.o. D. (ranije č.zem.1593 i 1594 k.o. G.) na kojima je izgrađena predmetna šetnica, a kojim česticama su obuhvaćeni isključivo oni dijelovi nekretnina koji predstavljaju izgrađeno stanje šetnice. Da je riječ o komunalnoj infrastrukturi izvedenoj odnosno izgrađenoj do stupanja na snagu ZKG-a (4. kolovoza 2018.) vidljivo je pregledom Digitalne ortofotokarte 2014.-2016. godine. U naravi je riječ o izgrađenoj pješačkoj površini (šetnici) koja se upravo preko spornih čest. zem. 1126/37 i 1126/21 k.o. G. (s.i.) odnosno kat. čest. 375/8 i 368/2 k.o. D. (n.i.) koristi kao spoj s nerazvrstanom cestom I. D. Na takav zaključak upućuje i činjenica da je prostorno-planskom dokumentacijom upravo na tom potezu (preko spornih čestica), na istovjetan način kako je to prikazano geodetskim elaboratom, predviđena pješačka površina. U navedenu svrhu je pribavljena i lokacijska informacija za sporne čestice. Stav sudske prakse na koji upućuju podnositelji nije primjenjiv u ovoj pravnoj stvari. Iz citiranog dijela obrazloženja presude koji u zahtjevu navode podnositelji, jasno proizlazi da u slučaju koji je bio predmet tog postupka, komunalna infrastruktura nije niti bila izrađena pa se iz tog razloga uopće nije mogla smatrati komunalnom infrastrukturom u smislu čl. 59. ZKG-a. U konkretnom slučaju šetnica je izgrađena i postoji na obuhvaćenom prostoru već dugi niz godina te je pristupačna svima. Štoviše, šetnica je postojala na istom mjestu još i prije nego su izgrađeni hoteli podnositelja. Već iz navedenog slijedi da je pravno stajalište iz citirane presude posl.br.: Usoz-52/21 potpuno neprimjenjivo u predmetnoj pravnoj stvari i stoga irelevantno za rješavanje u ovom postupku.

3.a Šetnicom koja je obuhvaćena Odlukom upravlja Grad Dubrovnik te je ista pristupačna svima i svatko je može slobodno koristiti sukladno njezinoj namjeni. Prilikom donošenja ocjene o tome jesu li dijelovi nekretnina javno dobro u općoj uporabi treba uzeti u obzir tko, kako i otkada koristi te nekretnine. Predmetna šetnica S. — H. P. je postojala prije izgradnje hotelskih objekata B. k. danas V. R. (koja je započela 1975. godine). Šetnica nikad nije bila ograđena te je oduvijek koristi šira populacija odnosno pod istim uvjetima je dostupna svima. Pregledom Digitalne ortofoto karte iz 1968. vidljivo je postojanje šetnice i preko sporne kat.čest. 368/2 k.o. D. (n.i.) a dijelom i preko 375/8 k.o. D. (n.i.) prije izgradnje hotelskih objekata. Na šetnici je postavljena javna rasvjeta, table „živjeti zdravo“, klupe i košare za otpatke, a ista služi zadovoljenju potreba lokalnog stanovništva nužnih za svakodnevni život i sukladnih namjeni i svrsi šetnice. Javni pristup javnom sportskom i rekreacijskom prostoru koji

se nalazi na čest.zem. 372/1 k.o. D. (n.i.) odnosno čest.zem. 1064/1 k.o. G. (s.i.), moguć je jedino upravo preko dijela šetnice, koji prolazi novoformiranom kat.čest. 5908 k.o. D. (n.i.) odnosno čest.zem. 1593 k.o. G. (s.i.), a u sastavu koje su i sporne čestice. Grad Dubrovnik izveo je radove održavanja predmetne šetnice (pripremni radovi, zemljani radovi, betonski i armirano betonski radovi te bravarski radovi), za što je angažirao izvođača A. D. d.o.o. te snosio troškove u visini od 85.615,00 kn. Društvo Č. D. d.o.o. potvrdilo je da obavlja komunalnu djelatnost održavanja javnoprometnih površina Grada Dubrovnika, među kojima se nalazi i predmetna površina - šetnica S. Održavanje se sastoji od pometanja navedene šetnice i pražnjenja spremnika za sitni otpad postavljenih duž iste. Održavanje se vrši dva puta dnevno tijekom ljetne sezone, dok se u zimskom periodu vrši u jutarnjim satima. Društvo E.-t. d.o.o., a koje inače za Grad Dubrovnik obavlja poslove održavanja javne rasvjete, potvrdilo je da je izvršilo radove na javnoj rasvjeti postavljenoj na šetnici S. sukladno radnim nalogima te da su isti radovi plaćeni.

4. Predlaže odbiti prijedlog.

5. Prijedlog nije osnovan.

6. Predmetna Odluka je donesena od strane ovlaštenog donositelja - Gradskog vijeća Grada Dubrovnika te se temelji na odgovarajućim mjerodavnim odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Statutu Grada Dubrovnika.

6.a Glede prava na proglašenje komunalne infrastrukture, ovaj Sud je dosljedan u stavu da jedinice lokalne samouprave imaju pravo proglasiti komunalnom infrastrukturom građevine iz članaka 59. stavak 1. i 2. i 60. ZKG-a, ako su kao takve izgrađene prije 4. kolovoza 2018., kad je ZKG stupio na snagu, ako su javne, ako se na njima obavljaju komunalne djelatnosti. Takve nekretnine se, shodno članku 132. ZKG-a, mogu evidentirati kao komunalna infrastruktura i upisati u javnim knjigama kao vlasništvo jedinice lokalne samouprave, bez obzira na prethodne upise vlasništva. Nakon provođenja savjetodavne rasprave o pitanju rješavanja imovinsko-pravnih odnosa u slučajevima proglašenja komunalne infrastrukture, Sud se, u javnom interesu i shodno izričitoj odredbi članka 132. stavak 3. ZKG-a, priklonio stavu da rješavanje imovinsko-pravnih zahtjeva ulazi u domenu druge vrste postupaka (redovni sud), ali su ostali kriteriji (izgrađenost u namjeni iz članka 59. stavak 1. i 60. ZKG-a prije 4. kolovoza 2018., da su u općoj uporabi i da se na njima obavljaju komunalne djelatnosti) po ocjeni Suda neophodni kako bi se neka nekretnina proglasila komunalnom infrastrukturom.

7. U konkretnom slučaju, iz spisu priložene Ortofoto karte iz 1968. vidljivo je da je šetnica izgrađena i prije nego li su se izgradili objekti hotelskog kompleksa, što je svakako prije 4. kolovoza 2018.; na prostoru šetnice, koja površina pojmovno ulazi u zakonsko određenje komunalne infrastrukture, obavljaju se komunalne djelatnosti, što proizlazi iz potvrda komunalnih službi Grada Dubrovnika, kao i da se šetnica faktično koristi na način da je pristupačna svima i da je svatko može slobodno koristiti.

7.a Neovisno o navedenom, važno je istaknuti da se evidentiranje komunalne infrastrukture u katastru provodi na temelju geodetskog elaborata, prilikom čije izrade, kao i u postupku potvrde i provedbe tog elaborata u katastru, ovlaštenici odnosne nekretnine imaju mogućnost osporavati elaboratom utvrđene činjenice.

8. Iz naprijed navedenog proizlazi da je donositelj Odluke imao osnove predmetnu nekretninu, šetnicu S., proglasiti komunalnom infrastrukturom u gabaritima iz geodetskog elaborata izvedenog stanja te šetnice pa sud ne nalazi nesuglasnosti s odredbama ZKG temeljem kojeg je Odluka donesena.

9. Rješavanje imovinskopravnih pitanja, kao što je naprijed navedeno, sukladno odredbama ZKG-a nije uvjet za donošenje ove Odluke, već prijašnji vlasnici imaju mogućnost pravnu zaštitu ostvarivati pred sudovima opće nadležnosti.

10. Ova presuda je donesena pozivom na odgovarajuću primjenu članka 116. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 36/24).

Zagrebu, 28. listopada 2024.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.