



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

Poslovni broj: Usoz-339/2023-11

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 Kristine Senjak Krunić, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice – specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu zahtjeva Općinske organizacije Crvenog križa Novo Sarajevo, OIB: 86552772978, Ulica Envera Šehovića 11, Sarajevo, Bosna i Hercegovina, koje zastupa opunomoćenica Sanja Čepo Veraja, odvjetnica u Metkoviću, Ulica Kneza Domagoja 2/1, na sjednici vijeća održanoj 29. travnja 2025.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

1. Općinska organizacija Crvenog križa Novo Sarajevo, Bosna i Hercegovina, podnijela je Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi u vlasništvu Grada Dubrovnika – pješačka staza u Lozici („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 20/23.; u daljnjem tekstu: Odluka).
2. Podnositelj u zahtjevu u bitnom navodi da su mu osporenim Odlukom povrijeđena vlasnička prava jer je na temelju ugovora o zamjeni nekretnina, broj: 76/90 od 11. travnja 1990., kojeg je sklopio s Gradom Dubrovnikom, postao vlasnik kč. br. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina]. Presudom Općinskog suda u Dubrovniku, broj: P-316/19 od 16. listopada 2019., potvrđenom presudom Županijskog suda u Dubrovniku, broj: GŽ-1/2020 od 4. ožujka 2021., dozvoljen je upis prava vlasništva podnositelja zahtjeva u zemljišne knjige, koji postupak je u tijeku. Nadalje ističe da navedena čestica nije postojala niti je bila evidentirana u katastru nekretnina i zemljišnoj knjizi, tako da je komunalnom infrastrukturom - javnim dobrom u općoj uporabi proglašena nepostojeća katastarska i zemljišnoknjižna čestica, što je protivno članku 62. stavku 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18. i 32/20.; u daljnjem tekstu: ZKG). Navodi da se na predmetnoj čestici nije obavljala komunalna djelatnost. Ističe da članak 132. ZKG-a nije valjana pravna osnova za donošenje osporene Odluke. U prilog takvom zaključku poziva se na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-156/20-5 od 1. ožujka 2022. Predlaže ukidanje osporenog općeg akta.

3. U očitovanju o zahtjevu donositelj osporavane Odluke u bitnom ističe da se uvidom u kopije planova prije i poslije promjene te prijavne listove za zemljišnu knjigu i katastar može utvrditi da osporena Odluka sadrži točan podatak o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini na kojoj se nalazi komunalna infrastruktura. Budući da je sukladno objašnjenju Državne geodetske uprave, geodetskim elaboratom predloženo osnivanje jedinstvene katastarske čestice na kojoj je izgrađena komunalna infrastruktura, Odluka sadrži i podatak o čestici koja će se formirati provedbom elaborata.

3.1. Donositelj smatra da osporenom Odlukom nije povrijeđeno pravo vlasništva podnositelja zahtjeva. Ističe da je prijavni list za prethodnu provedbu u zemljišnoj knjizi izrađen u skladu s pregledanim i potvrđenim geodetskim elaboratom izvedenog stanja komunalne infrastrukture i potvrdi jedinice lokalne samouprave da je riječ o komunalnoj infrastrukturi koje zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja nadležni ured za katastar. Upire na odredbu članka 132. stavka 3. ZKG-a prema kojoj 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 infrastrukturu, neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe. Stoga smatra irelevantnim navod podnositelja o vlasništvu čestice na kojoj je predmetna pješačka staza i načinu stjecanja vlasništva. Jedan od načina stjecanja prava vlasništva na nekretninama je stjecanje na temelju zakona. Upravo je to slučaj s javnim prometnim površinama na kojima nije dopušten promet motornim vozilima (pješačke staze), a koje su po izričitim odredbama članka 59. stavka 1. točke 2. i članka 60. stavka 2. ZKG-a komunalna infrastruktura. ZKG, koji uređuje pravni status komunalne infrastrukture, stupio je na snagu 4. kolovoza 2018., pa su stoga sve nekretnine koje su u naravi komunalna infrastruktura, *ex lege* postale vlasništvo jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalaze. Upis u zemljišnim knjigama koji je posebno normiran ZKG-om, samo je deklaratorne naravi. Stoga zatečeno zemljišnoknjižno stanje nije relevantno u postupku proglašenja i upisa komunalne infrastrukture niti nekretnina koja se proglašava komunalnom infrastrukturu mora prethodno biti u vlasništvu jedinice lokalne samouprave. Nekretnina obuhvaćena osporenim Odlukom stvarno i pravno predstavlja komunalnu infrastrukturu izgrađenu prije stupanja na snagu ZKG-a, što dokazuje Digitalna ortofotokarta 2014.-2016. te Digitalna ortofotokarta Grada Dubrovnika iz 2018. U naravi je riječ o izgrađenoj pješačkoj površini koja se oduvijek koristi kao spoj između dvije javne površine odnosno proteže se od nerazvrstane ceste pothodnikom do javne plaže, a što je vidljivo pregledom ortofoto snimki, fotografija staze i podnesaka Mjesnog odbora Zaton. Pješačkom stazom koja je obuhvaćena Odlukom upravlja Grad Dubrovnik te je ona pristupačna svima i svatko je može slobodno koristiti sukladno njezinoj namjeni, a što je u skladu sa stavom izraženim u rješenju Vrhovnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Rev-3119/2014 od 23. listopada 2018. Smatra da pri donošenju ocjene o tome jesu li dijelovi nekretnina javno dobro u općoj uporabi treba uzeti u obzir tko, kako i otkada koristi te nekretnine. Predmetna pješačka staza nikad nije bila ograđena te je oduvijek koristi šira populacija odnosno pod istim uvjetima dostupna je svima. Činjenica je da je ta staza jedini način prilaska javnoj plaži koju koriste građani i turisti, a koja je uređena i sadrži svu komunalnu opremu (košarice, stepenice za ulazak u more, tablu s pravilima ponašanja, tuš). Donositelj osporene Odluke ističe da su na samoj stazi postavljeni ograda, rukohvati i košare za otpatke te se staza redovito čisti, a služi potrebama lokalnog stanovništva i turista sukladno namjeni i svrsi pješačke staze kojom se pristupa plaži. Dakle, staza je opremljena komunalnom opremom koju Grad Dubrovnik

redovno održava, a što potvrđuju fotografije, podnesci Mjesnog odbora Zaton, potvrda komunalnog društva koje obavlja komunalnu djelatnost čišćenja javnih površina, računi i radni nalozi o obavljenim radovima na samoj pješačkoj stazi te javnoj plaži. Smatra da je dokazao uvjet nužne povezanosti komunalne infrastrukture s obavljanjem komunalne djelatnosti izražen u presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usoz-28/19 od 28. rujna 2020.

3.2. Naposljetku navodi da je Grad Dubrovnik kao komunalnu infrastrukturu u osporenoj Odluci obuhvatio isključivo one dijelove zemljišta koji su stvarno privedeni svojoj namjeni, služe obavljanju komunalne djelatnosti i koji su pristupačni unaprijed neodređenom broju ljudi odnosno svima koji ih mogu koristiti. Stoga nekretnina koja je predmet Odluke pravno i stvarno predstavlja komunalnu infrastrukturu, pa je Odluka zakonita u cijelosti. Predlaže odbaciti odnosno odbiti zahtjev.

4. Zahtjev nije osnovan.

5. Osporenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Dubrovnika 15. studenoga 2023. na temelju članaka 59. i 62. ZKG-a i članka 39. Statuta Grada Dubrovnika („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 2/21.).

6. Odluka propisuje:

Odluka

o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi u vlasništvu Grada Dubrovnika – pješačka staza u Lozici

Članak 1.

Odlukom o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi u vlasništvu Grada Dubrovnika (dalje u tekstu: Odluka), proglašava se javnim dobrom u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada Dubrovnika komunalna infrastruktura navedena u sljedećoj tablici:

<i>Naziv komunalne infrastrukture</i>	<i>Vrsta komunalne infrastrukture</i>	<i>Katastarska i zemljišnoknjižna čestica</i>	<i>Katastarska općina</i>
<i>Pješačka staza u Lozici</i>	<i>Javna prometna površina na kojoj nije dopušten promet motornim vozilima</i>	<i>K. č. 2063 od koje će se osnovati novoformirana k.č. 2063/2</i>	<i>k.o. Zaton</i>

Članak 2.

Primjenom čl. 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu, a na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture, evidentirat će se novo stanje u zemljišnim knjigama te u katastarskom operatu Državne geodetske uprave, Područnog ureda za katastar u Dubrovniku.

Članak 3.

Nalaže se Općinskom sudu u Dubrovniku, Zemljišnoknjižni odjel, upis komunalne infrastrukture iz članka 1. ove Odluke kao „Javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Grada Dubrovnika, Dubrovnik, Pred Dvorom 1, OIB: 21712494719 “ u zemljišne knjige.

Članak 4.

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

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

„Članak 59.

(1) Komunalna infrastruktura jesu:

1. nerazvrstane ceste
2. javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila
3. javna parkirališta
4. javne garaže
5. javne zelene površine
6. građevine i uređaji javne namjene
7. javna rasvjeta
8. groblja i krematoriji na grobljima
9. građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza.

(2) Osim građevina navedenih u stavku 1. ovoga članka, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti i druge građevine komunalne infrastrukture, ako služe za obavljanje komunalne djelatnosti.“

„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.”

8. Članci 59. i 62. ZKG-a, na koje se pozvao donositelj osporavane Odluke, prema ocjeni ovog Suda, čine valjanu materijalno pravnu osnovu za donošenje ovakve Odluke.

9. Za ocjenu osnovanosti zahtjeva mjerodavne su i odredbe članka 61. ZKG-a u dijelu koji propisuje:

„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.”

10. 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.

11. U konkretnom slučaju osporena Odluka odnosi se na objekt komunalne infrastrukture – pješačku stazu na području Grada Dubrovnika.

12. Podaci iz spisa dokazuju da je predmetni prostor u naravi pješačka staza koja je postojala u vrijeme stupanja na snagu ZKG-a i koja se kao takva koristila. Uvidom u izvod iz katastarskog plana, digitalne ortofoto karte iz 2011. te iz 2017./18. koje prikazuju predmetnu česticu i okolne objekte, Google kartu te fotografije predmetne čestice i okolnog područja utvrđeno je da je predmetna čestica u naravi staza koja vodi od prometnice prema moru.

13. Slijedom iznesenog, Sud ocjenjuje da je donositelj osporene Odluke, na temelju pravilno utvrđenih činjenica, u okviru svoje nadležnosti i zakonima dobivene ovlasti, osnovano komunalnom infrastrukturom - javnim dobrom u općoj uporabi, neotuđivim vlasništvom Grada Dubrovnika proglasio predmetnu nekretninu. Pritom valja reći da nije osnovan prigovor podnositelja da je komunalnom infrastrukturom - javnim dobrom u općoj uporabi proglašena nepostojeća katastarska i zemljišnoknjižna čestica jer osporena Odluka, sukladno članku 62. stavku 4. ZKG-a, sadrži podatke o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici te katastarskoj općini na kojoj se nalazi komunalna infrastruktura.

14. U odnosu na ključni prigovor podnositelja 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.

15. Pozivanje podnositelja zahtjeva na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-156/20-5 od 1. ožujka 2022. ne može dovesti do drukčijeg ishoda ovoga spora jer je u tom predmetu bila riječ o općem aktu donesenom na temelju zakonske odredbe koja ne daje ovlaštenje predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave na donošenje općeg akta, a što u ovom predmetu nije slučaj.

16. Slijedom iznesenog, ocijenivši da osporavana Odluka nije u nesuglasju sa zakonom, valjalo je odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. u vezi s člankom 169. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.), odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 29. travnja 2025.

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