



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

Poslovni broj: Usoz-310/2023-5

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 Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović, Radmile Bolanča Vuković, Jelene Rajić i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin kao zapisničara, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po zahtjevu BR, OIB: [osobni identifikacijski broj] iz [adresa], IK, OIB: [osobni identifikacijski broj] iz [adresa], ŽF, OIB: [osobni identifikacijski broj] iz [adresa], KN, OIB: [osobni identifikacijski broj] iz [adresa] i MP, OIB: [osobni identifikacijski broj] iz [adresa], koje zastupa opunomoćenik Marijan Sente, odvjetnik u Zagrebu, Trakošćanska 11, na sjednici vijeća održanoj 18. srpnja 2025.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o utvrđivanju statusa nerazvrstane ceste i javne prometne površine na kojoj nije dopušten promet motornih vozila – javnog dobra u općoj uporabi, Zlatar, Trg slobode ("Službeni glasnik Krapinsko-zagorske županije", broj: 27/2021.).

Obrazloženje

1. BR i drugi, naznačeni u uvodu presude, podnijeli su zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o utvrđivanju statusa nerazvrstane ceste i javne prometne površine na kojoj nije dopušten promet motornih vozila – javnog dobra u općoj uporabi, Zlatar, Trg slobode, klasa: 363-01/21-01/34, urbroj: 2211/01-01-21-2 od 10. lipnja 2021. ("Službeni glasnik Krapinsko-zagorske županije", broj: 27/2021. – dalje: Odluka).
2. Podnositelji u zahtjevu u bitnome navode da je predstavničko tijelo Grada Zlatara donošenjem osporavane Odluke prekoračilo svoje ovlasti, jer nije imalo zakonske osnove predmetne nekretnine proglasiti javnim dobrom u općoj uporabi u vlasništvu Grada Zlatara, budući da iz odredbi na kojima se ista temelji ne proizlazi ovlast za donošenje odluke o nerazvrstanoj cesti, odnosno o javnoj prometnoj površini na kojoj nije dopušten promet motornih vozila. Navode također da statutarna odredba sama po sebi, bez odgovarajuće materijalnopravne osnove, ne može biti valjana osnova za donošenje općeg akta, pri čemu se pozivaju na stajalište ovoga Suda izraženo u više odluka. Navode da je na temelju osporavane Odluke doneseno rješenje Općinskog suda u Zlataru, Zemljišnoknjižnog odjela, poslovni broj: Z-

12774/2023 od 12. listopada 2023. temeljem kojeg je proveden geodetski elaborat izvedenog stanja broj: 21-016-UP-4 od 3. veljače 2022., čime je povrijeđeno njihovo pravo vlasništva. Ukazuju da je u članku 1. Odluke protuzakonito na istim česticama utvrđen status i nerazvrstane ceste i javne prometne površine na kojoj nije dopušten promet motornih vozila, što je u međusobnoj suprotnosti, te da su u Odluci pobrojane nekretnine u cijelosti, a koje u naravi predstavljaju privatne kuće, poslovne zgrade i dvorišta oko njih (izuzev kč.br. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina]), pa je čak i zgrada crkve na kč.br. 1 k.o. [katastarska općina] proglašena javnim dobrom u općoj uporabi u vlasništvu Grada Zlatara, a što je sve protivno odredbama Zakona o cestama, kao i odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Ukazuju na nezakonitost odredbe članka 2. stavka 2. Odluke u dijelu gdje se određuje da će se evidentiranje stvarnog stanja javne prometne površine iz članka 1. te Odluke u katastru i zemljišnoj knjizi, po službenoj dužnosti, izvršiti u skladu s odredbama članka 131. Zakona o cestama. Smatraju protuzakonitim i navod u članku 3. Odluke jer osporavana Odluka nije podesna za provedbu niti u Državnoj geodetskoj upravi, niti u Zemljišno-knjižnom odjelu. Predlažu da Sud osporavanu Odluku ukine.

3. Donositelj općeg akta prvenstveno predlaže da Sud zahtjev odbaci, ističući prigovor promašene pasivne legitimacije s obzirom da je u zahtjevu kao donositelj općeg akta naznačen Grad Zlatar, a ne Gradsko vijeće Grada Zlatara. Podredno osporava navode podnositelja da članak 131. Zakona o cestama nije zakonita osnova za provedbu evidencije stvarnog stanja javne prometne površine na kojoj nije dopušten promet motornih vozila. Navodi da je Općinski sud u Zlataru donio rješenje, poslovni broj: Z-12774/2023 od 12. listopada 2023., kojim se na temelju potvrđenog prijavnog lista za zk od 24. lipnja 2022., skice izmjere od 1. lipnja 2022., kopije katastarskog plana od 1. lipnja 2022., očitovanja nositelja prava nerazvrstane ceste od veljače 2022., osporavane Odluke, suglasnosti Županijske uprave za ceste Krapinsko-zagorske županije, te članka 164., 206. i 207. Zakona o zemljišnim knjigama ("Narodne novine", broj: 63/19. i 128/22.), kao i sukladno članku 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", broj: 68/18. i 110/18. – dalje: ZKG) i članka 131. do 133. Zakona o cestama ("Narodne novine", broj: 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14. i 110/19. – dalje: ZoC) dopušta upis na nekretninama koje obuhvaćaju dijelove čestica u vlasništvu podnositelja. Ističe da je iz samog upisa, ali i priloženog prijavnog lista vidljivo da nije riječ o cijelim česticama, već isključivo o dijelu koji pripada Trgu slobode i koji sukladno zakonu predstavlja javno dobro u općoj uporabi kao neotuđivo vlasništvo Grada Zlatara. Navodi da je pravo vlasništva na toj nekretnini stekao na temelju zakona i to odredbe članka 131. stavka 1. ZoC-a, kojom je izričito propisano da nerazvrstanim cestama postaju one ceste koje se na dan stupanja na snagu Zakona 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. Nadalje ističe da je Državna geodetska uprava, Područni ured za katastar Krapina, Odjel za katastar nekretnina Zlatar 24. lipnja 2022. na temelju odredbe članka 160. stavka 1. točke 3. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina ("Narodne novine", broj: 112/18. i 39/22.) i članka 83. Pravilnika o geodetskim elaboratima ("Narodne novine", broj: 59/18.), rješavajući po zahtjevu Marka Cindrića, izdala potvrdu kojom se potvrđuje da je geodetski elaborat, izrađen za potrebe provođenja promjena u katastru zemljišta i u svrhu evidentiranja izvedenog stanja ceste na katastarskim česticama 2981, 87, 94/3, 94/4, 94/5 i dr. u katastarskoj općini Zlatar, izrađen u skladu s geodetskim i katastarskim propisima te odgovara svrsi za koju je izrađen, pa se može koristiti za

potrebe provođenja promjena u katastru zemljišta, a za provođenje kojeg je potrebno sastaviti isprave pogodne za upis u zemljišne knjige. Navodi da je on to upravo i učinio na temelju osporavane Odluke i ostale priležće dokumentacije, pa prigovore podnositelja smatra neutemeljenim. Upućuje i na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: U-I/6326/2011 od 7. veljače 2017., koja se, između ostalog, referira i na primjenu članka 131. do 133. ZC-a, a koji se odnose na utvrđivanje statusa nerazvrstanih cesta i način njihovog upisa u zemljišne knjige. Navodi da su predmet stjecanja vlasništva (u ovom slučaju na nerazvrstanoj cesti) dobra takvog značenja da uživaju i ustavnu zaštitu, te na njima nije ni moguće vlasništvo privatnopravnih subjekata. Pozivajući se na propise na temelju kojih je osporavana Odluka donesena, osporava navode podnositelja o nepostojanju valjane osnove za donošenje iste. Smatra da u ovoj pravnoj stvari nije ispunjen uvjet za ukidanje osporavane Odluke jer ne postoji nesuglasnost općeg akta sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela. Predlaže da Sud predmetni zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta odbije.

4. Zahtjev je osnovan.

5. Osporenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Zlatara 10. lipnja 2021. na temelju članka 35. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine", broj: 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12. i 152/14. – u daljnjem tekstu: ZV), članka 59., 60. i 61. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", broj: 68/18., 110/18. i 32/20. – u daljnjem tekstu: ZKG), članka 131. Zakona o cestama ("Narodne novine", broj: 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14. i 110/19.) i članka 27. Statuta Grada Zlatara ("Službeni glasnik Krapinsko-zagorske županije", broj: 36A/13., 9/18., 9/20. i 17A/21. – u daljnjem tekstu: Statut).

6. Osporena Odluka propisuje:

Članak 1.

Utvrđuje se status nerazvrstane cesta i javne prometne površine na kojoj nije dopušten promet motornih vozila – javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Grada Zlatara za nekretnine oznake k.čbr. 1, 50/1, 80, 81, 86, 87, 88, 89/1, 89/2, 89/3, 92/10, 93/1, 94/3, 94/4, 94/5, 95, 2981, sve k.o. Zlatar, Trg Slobode Zlatar.

Članak 2.

Stvarno stanje nerazvrstane ceste i javne prometne površine na kojoj nije dopušten promet motornih vozila – javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Grada Zlatara iz članka 1. ove Odluke nije evidentirano ni u katastru niti u zemljišnim knjigama.

Geodetskim elaboratom izrađenim od ovlaštenog trgovačkog društva, evidentirat će se stvarno stanje nerazvrstane ceste i javne prometne površine na kojoj nije dopušten promet motornih vozila iz članka 1. ove Odluke u katastru i zemljišnoj knjizi, po službenoj dužnosti u skladu s odredbama članka 131. Zakona o cestama ("Narodne novine", broj: 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14. i 110/19.).

Članak 3.

Ova Odluka dostavlja se na provedbu Državnoj geodetskoj upravi, Područnom uredu za katastar Krapina, Ispostava Zlatar i Zemljišno-knjižnom odjelu Općinskog suda u Zlataru.

Članak 4.

Ova Odluka stupa na snagu dan nakon donošenja, a objavit će se u Službenom glasniku Krapinsko-zagorske županije.

7. Ocjenjujući zakonitost osporavane Odluke, Sud nalazi da zakonske i statutarne odredbe na temelju kojih je Odluka donesena nisu valjana osnova za njezino donošenje.

8. Odredbom članka 35. ZoV-a uređeno je pravo vlasništva Republike Hrvatske i drugih osoba javnog prava, koja pravila o vlasništvu se na odgovarajući način primjenjuju i na pravo vlasništva jedinica lokalne samouprave i uprave. Člankom 59. i 60. ZKG-a propisano je što se smatra komunalnom infrastrukturom i dane su definicije te infrastrukture, a u članku 61. istog Zakona propisano je da je komunalna infrastruktura javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu, odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost (stavak 1.), te da stječe status javnog dobra u općoj uporabi danom njezine izgradnje, uređenja, odnosno stupanja na snagu odluke o proglašenju javnog dobra u općoj uporabi i upisuje se u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi i kao vlasništvo, odnosno suvlasništvo jedinice lokalne samouprave i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom (stavak 3. i 4.). Člankom 27. Statuta propisana je nadležnog Gradskog vijeća, između ostalog, za donošenje odluka i drugih općih akata koji su mu stavljeni u djelokrug zakonom, podzakonskim aktima i ovim Statutom.

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

10. 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.

11. 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 kojem je navedeno da odredbe članka 124., 131., 132. i 133. ZoC-a normiraju 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.

12. Predmet uređenja stavka 1. članka 131. ZoC-a definiranje je pojma nerazvrstanih cesta, dok je predmet uređenja stavka 2. toga članka 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.

13. Iz navedenog proizlazi da niti citirana odredba članka 131. ZoC-a ne ovlašćuje jedinicu lokalne samouprave na donošenje odluke o utvrđivanju statusa nerazvrstane ceste.

14. Polazeći od utvrđenja da odredbe ZoV-a, ZoC-a, ZKG-a i Statuta, na temelju kojih je osporavana Odluka donesena, nisu valjana osnova za donošenje odluke kao što je predmetna, Sud istu ocjenjuje nezakonitom.

15. Stoga je na temelju članka 162. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24.), koji se primjenjuje sukladno članku 169. stavku 1. toga Zakona, odlučeno kao u izreci.

16. Činjenica što su podnositelji u zahtjevu propustili navesti potpuni naziv donositelja predmetnog općeg akta, ne predstavlja razlog za odbačaj zahtjeva kako to donositelj akta predlaže, s obzirom na sadržaj samog zahtjeva te činjenicu da je nesporno da je zahtjev podnesen radi ocjene zakonitosti odluke koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Zlatara.

U Zagrebu, 18. srpnja 2025.

Predsjednica vijeća:
Gordana Marušić-Babić, v.r.