



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

Poslovni broj: Usoz-180/2024-7

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 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 po zahtjevu ICC iz [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], koju zastupa opunomoćenica Jana Volenec Pećina, odvjetnica u Zagrebu, Metalčeva 5, na sjednici vijeća održanoj 30. listopada 2025.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

1. ICC iz [adresa] podnijela je ovom Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o nerazvrstanim cestama Grada Trogira, KLASA: 340-01/23-02/256, URBROJ: 2181-13-51/01-23-5 od 18. prosinca 2023. („Službeni glasnik Grada Trogira“, 39/23.; u daljnjem tekstu: Odluka) u dijelu Popisa nerazvrstanih cesta na području Grada Trogira koji se odnosi na NC PL 095 Put Jazvina-2, 2584/2.

2. U zahtjevu prije svega navodi da osporena Odluka nije suglasna sa zakonom jer nije donesena na temelju valjane pravne osnove. Navodi da nekretnina u vezi s kojom podnosi zahtjev (kč. br. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina]), sukladno članku 131. stavku 1. Zakona o cestama („Narodne novine“, 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/19., 144/21., 114/22., 114/22. – rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, 4/23. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 133/23.; u daljnjem tekstu: ZC) nije u trenutku stupanja na snagu ZC-a imala obilježja nerazvrstane ceste, u kojem slučaju bi na temelju tog članka ZC-a predmetna nekretnina automatizmom postala nerazvrstana cesta.

2.1. Nadalje u bitnom ističe da je kč. br. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina], koja je, među ostalim, navedena na Popisu nerazvrstanih cesta, koji je sastavni dio osporene Odluke, u njenom vlasništvu te da nikada nije proveden postupak izvlaštenja. Tvrdi da se predmetna nekretnina nikada nije koristila za promet vozila niti je bila pristupačna većem broju korisnika. Pored toga naglašava da

predmetna nekretnina niti po svojim karakteristikama ne predstavlja cestu (ne posjeduje nikakvu cestovnu infrastrukturu, nije asfaltirana, nema označene prometne trake, nema označenu prometnu signalizaciju te je ograđena sa svih strana, osim u manjem dijelu koji predstavlja ulazak na cjelokupnu nekretninu upisanu u zk. ul. [zemljišnoknjižni uložak] u vlasništvu podnositeljice). Naglašava da pravo korištenja predmetne nekretnine pripada isključivo podnositeljici, kao vlasnici, te privatnim vlasnicima povlasnih nekretnina u čiju korist je uknjiženo pravo služnosti. Predlaže ukidanje osporenog Popisa nerazvrstanih cesta na području Grada Trogira u dijelu koji se odnosi na NC PL 095 Put Jazvina-2, 2584/2. Traži od Grada Trogira naknadu materijalne štete u iznosu od 20.000,00 eura i nematerijalne štete u iznosu od 10.000,00 eura.

3. Očitovanje o zahtjevu dostavio je gradonačelnik Grada Trogira. U očitovanju se u bitnom ističe da je osporena Odluka donesena sukladno ZC-u i Statutu Grada Trogira te je prethodno provedeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, 25/13., 85/15. i 69/22.). Odlukom se štiti javni interes te se rješava status i evidentiranje cesta koje su kao takve bile u uporabi do stupanja na snagu ZC-a. Navodi da jedinice lokalne samouprave sukladno obvezatnim uputama Državne geodetske uprave, KLASA: 932-01/12-02/182, URBROJ: 541-03-1-12-28 od 24. listopada 2012. moraju započeti postupak izrade elaborata za evidentiranje nerazvrstane ceste javnim pozivom kojim se obavještavaju nositelji prava na susjednim nekretninama o vremenu kada će se provoditi uvid u geodetski elaborat izvedenog stanja. Sukladno navedenom, Grad Trogir je postupio i u konkretnom slučaju izrade geodetskog elaborata izvedenog stanja NC PL 095 Put Jazvina-2. O pokretanju postupka u svrhu evidentiranja predmetne nerazvrstane ceste obaviješteni su svi nositelji prava javno objavljenim pozivom. Grad Trogir ovakve vrste javnih poziva objavljuje u dnevnom tisku. Javnim pozivom obavještava se javnost o provođenju postupka izrade elaborata izvedenog stanja točno određene nerazvrstane ceste, sa svim relevantnim podacima, datumom započinjanja radova, a pozivom se određuje i vrijeme u kojem nositelji prava na zemljištu mogu obaviti uvid u geodetski elaborat izvedenog stanja te zatražiti eventualna dodatna pojašnjenja i iznijeti svoje primjedbe. Predmetna nekretnina kč. br. [katastarska čestica] dio je nerazvrstane ceste NC PL 095 Put Jazvina-2, a koja služi za promet vozila po bilo kojoj osnovi i pristupačna je većem broju korisnika te se evidentira i upisuje u katastru i zemljišnim knjigama kao nerazvrstana cesta, javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada Trogira, neovisno o postojanju upisa prava vlasništva i/ili drugih stvarnih prava (pa tako i prava služnosti) trećih osoba. U očitovanju se nadalje ističe da je Grad Trogir, sukladno ZC-u i članku 63. Odluke o nerazvrstanim cestama, izradio i vodi Popis nerazvrstanih cesta na području Grada Trogira. Popis sadrži podatke o svakoj pojedinoj nerazvrstanoj cesti te popis čini sastavni dio Odluke o nerazvrstanim cestama koju donosi Gradsko vijeće kao predstavničko tijelo Grada i objavljuje se u službenom glasilu u svrhu transparentnosti podataka i kao podloga za postupke evidentiranja nerazvrstanih cesta u katastru i zemljišnim knjigama. Slijedom iznesenog, zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta Grad Trogir smatra neosnovanim, a zahtjev za naknadu štete promašenim. Predlaže se odbacivanje odnosno odbijanje zahtjeva.

4. Zahtjev nije osnovan.

5. Osporenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Trogira na sjednici održanoj 18. prosinca 2023. na temelju članaka 107., 109., 131. i 132. ZC-a, članaka 26., 59.,

60., 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ 68/18., 110/18. i 32/20.) i članka 26. Statuta Grada Trogira („Službeni glasnik Grada Trogira“, 4/13., 9/13., 6/14., 1/18., 3/19., 5/20., 9/21. i 11/23.). Odluka je objavljena u „Službenom glasniku Grada Trogira“, 39/23. Popis nerazvrstanih cesta na području Grada Trogira sastavni je dio Odluke.

6. Popis nerazvrstanih cesta na području Grada Trogira u osporenom dijelu propisuje:

NAZIV CESTE	KATASTAR		ZEMLJIŠNA KNJIGA	
	K.O.	BROJ K.Č.	BROJ Z.K.Č.	K.O.
NC PL 095 Put Jazvina-2	TROGIR	dio: 413/5, 414/2, 416/4, 416/7, 6291/2, 6291/3 - NAKON PROVEDBE 13043	dio: 2578/2, 2582/3, 2582/5, 2584/2, 4163/3 - NAKON PROVEDBE 13043	TROGIR

7. Osporena Odluka donesena je, među ostalim, na temelju članka 107. koji u stavku 3. ZC-a propisuje da jedinica lokalne samouprave vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području. Navedena zakonska odredba, uz statutarnu odredbu članka 26. Statuta Grada Trogira, valjana je osnova za donošenje osporene Odluke. Stoga, unatoč ostalim zakonskim odredbama na koje se poziva osporena Odluka, nije moguće prihvatiti navode podnositeljice o nevaljanoj pravnoj osnovi za donošenje osporenog općeg akta.

8. Osporena Odluka, među ostalim, obuhvaća i kč. br. 2584/2 k.o. Trogir, koja je u zemljišnim knjigama Općinskog suda u Splitu Zemljišnoknjižnog odjela Trogir bila upisana kao vlasništvo podnositeljice zahtjeva.

9. Podnositeljica osporava zakonitost određivanja dijela njene nekretnine kao dijela nerazvrstane ceste, tvrdeći, među ostalim, da se predmetna nekretnina na dan stupanja na snagu ZC-a, a ni kasnije, nije koristila za promet vozila po bilo kojoj osnovi odnosno nije bila pristupačna većem broju korisnika.

10. Članak 98. stavak 1. ZC-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 ZC-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.

11. Za ocjenu zakonitosti Odluke u osporenom dijelu mjerodavan je članak 131. stavak 1. ZC-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.

12. Među strankama je sporno je li predmetna nekretnina na dan stupanja na snagu ZC-a ispunjavala uvjete iz članka 131. stavka 1. ZC-a da bi se mogla smatrati dijelom nerazvrstane ceste.

13. Sud smatra da podaci iz spisa predmeta upućuju na zaključak da je riječ o nekretnini koja udovoljava uvjetima iz ZC-a da bi se mogla smatrati nerazvrstanom cestom.

14. Uvidom u zemljišne knjige ovaj je Sud utvrdio da se u zemljišnoknjižnom ulošku broj [zemljišnoknjižni uložak] k.o. [katastarska općina], kč.br. [katastarska čestica] (put 180 m², nekretnina podnositeljice zahtjeva u ovom upravnom sporu) spaja u kčbr. [katastarska čestica], nerazvrstana cesta. Upis promjene dopušten je na temelju prijavnog lista za zemljišnu knjigu Državne geodetske uprave, KLASA: 932-06/2022-02/1270 od 27. listopada 2022., kopije katastarskog plana PNS, kopije katastarskog plana SPP, skice izmjere i dr. Navedeni dio čestice pripojen je kč. br. [katastarska čestica], k.o. [katastarska općina], nerazvrstana cesta NC PL 095 PUT JAZVINA-2 (ZU 9523), kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada Trogira.

15. Iz zemljišnoknjižnog izvotka Općinskog suda u Splitu Zemljišnoknjižnog odjela Trogir koji se odnosi na predmetnu nekretninu proizlazi da je zemljišnoknjižni sud od nadležnog javnopravnog tijela zaprimio prijavni list te je provedeno evidentiranje stvarnog stanja nekretnine - nerazvrstane ceste. Stranka koja je nezadovoljna podacima sadržanim u prijavnom listu može osporavati utvrđeno činjenično stanje u upravnom postupku pred tijelom nadležnim za katastar ako smatra da je oštećena u svojim pravima.

16. Valja uputiti i na rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-6326/11 i dr. od 7. veljače 2017. u kojemu je navedeno da u postupku upisa u zemljišne knjige nerazvrstanih cesta koje nisu upisane (ili nije upisano njihovo stvarno stanje) u smislu članka 131. ZC-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 upotrebi u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Dakle, prijavni je list nadležnog katastarskog ureda, jedini relevantni dokument koji dokazuje stvarno stanje nekretnine u vrijeme stupanja na snagu ZC-a.

17. Važno je istaknuti da se upis nerazvrstanih cesta koje su kao takve postojale u vrijeme stupanja na snagu ZC-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.

18. S obzirom na izneseno, Sud ocjenjuje da je faktično stanje na dan stupanja na snagu ZC-a na predmetnoj nekretnini podnositeljice čiji je dio osporenim općim aktom proglašen nerazvrstanom cestom, utvrđeno u postupku pred nadležnim katastarskim uredom, a koja utvrđenja podnositeljica zahtjeva u ovom sporu nije uspješno osporila.

19. Slijedom navedenog, ocjena je Suda da podnositeljica zahtjeva nije dokazala da na dan stupanja na snagu ZC-a predmetna nekretnina u njenom vlasništvu nije udovoljavala uvjetima propisanim člankom 131. stavkom 1. ZC-a da bi se mogla

smatrati dijelom nerazvrstane ceste koja je, kao takva, postojala na dan stupanja na snagu ZC-a. Stoga Sud ne nalazi nezakonitost osporene Odluke u dijelu koji se odnosi na nekretninu podnositeljice. U takvoj situaciji ni ostali prigovori podnositeljice ne mogu dovesti do drukčijeg ishoda ovog upravnog spora.

20. U odnosu na prigovore podnositeljice u vezi s vlasništvom predmetnog dijela nekretnine valja uputiti na (recentnu) odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-3726/2021 od 24. lipnja 2025. koja izražava pravna stajališta koja su na odgovarajući način primjenjiva i u ovom predmetu. Prema mišljenju ovoga Suda, najvažnije stajalište Ustavnog suda u navedenom predmetu može se sažeti na način da vlasnik zemljišta na kojemu je prije stupanja na snagu mjerodavnog zakona (u ovom slučaju ZC-a) izgrađena nerazvrstana cesta, odnosno vlasnik čije je zemljište u tu svrhu oduzeto bez plaćene naknade, ima pravo na naknadu tržišne vrijednosti oduzete imovine. Međutim, ovo stajalište ne dovodi u sumnju zakonitost osporene Odluke koja je deklaratornog karaktera i koja samo utvrđuje faktično stanje predmetne nekretnine na dan stupanja na snagu ZC-a.

21. Slijedom iznesenog, odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. u vezi s člankom 169. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.), odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu 30. listopada 2025.

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