



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

Poslovni broj: Usoz-74/2024-10

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 kojeg su podnijeli AV, OIB [osobni identifikacijski broj], [adresa], TŠ, OIB [osobni identifikacijski broj], [adresa], VH, OIB [osobni identifikacijski broj], [adresa], VJO, OIB [osobni identifikacijski broj], [adresa], mldb. DO₁, OIB [osobni identifikacijski broj], [adresa], koju zastupa otac VJO, mldb. DO₂, OIB [osobni identifikacijski broj], [adresa], koju zastupa otac VJO, mlt. JO, OIB [osobni identifikacijski broj], [adresa], kojeg zastupa otac VJO, MG, OIB [osobni identifikacijski broj], [adresa], IM, OIB [osobni identifikacijski broj], [adresa], JM, OIB [osobni identifikacijski broj], [adresa], HM, OIB [osobni identifikacijski broj], [adresa], LM, OIB [osobni identifikacijski broj], [adresa] i SIGMA NEKRETNINE d.o.o., OIB 54853083329, Zagreb, Gradišćanska ulica 26, svi zastupani po opunomoćenici Sanji Fijan, odvjetnici u Zagrebu, Gradišćanska 26, OIB 65059162566, na sjednici vijeća održanoj 30. listopada 2025.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

1. AV iz [adresa] i još 12 podnositelja podnijeli su zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi, KLASA: 024-01/24-03/163, URBROJ: 251-16-04-24-6 od 25. travnja 2024. („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 14/24.; u daljnjem tekstu: Odluka).
2. Podnositelji u bitnom navode da su vlasnici nekretnina koje su osporenom Odlukom proglašene komunalnom infrastrukturom, javnim dobrom u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada Zagreba. Ističu da se predmetne nekretnine, koje su njihovo vlasništvo, nikada nisu koristile kao javna površina – park te da je oduzimanje privatne imovine nezakonito. Smatraju da je osporenom odlukom povrijeđeno njihovo

pravo vlasništva zajamčeno Ustavom Republike Hrvatske („Narodne novine“, 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.). Smatraju da je Odluka nesuglasna i s člancima 59. stavkom 1. točkom 5. u vezi s člancima 60., 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18. i 32/20.; u daljnjem tekstu: ZKG) jer na predmetnim nekretninama nije izgrađena niti postoji komunalna infrastruktura parka niti su predmetne nekretnine objekt takve uporabe.

2.1. Navode da nije sporna ovlast Gradske skupštine Grada Zagreba da proglasi nekretnine komunalnom infrastrukturom – javnom zelenom površinom – parkom, ali pri tom doista mora biti riječ o javnoj zelenoj površini – parku, što znači da ju moraju karakterizirati javna obilježja u svrsi i načinu korištenja, a zbog čega ima status javnog dobra u općoj uporabi. Pored toga, ona mora, kao takva, biti izgrađena i biti objektom obavljanja komunalnih djelatnosti, a što kod nekretnina u vlasništvu podnositelja nedostaje. Predmetna zemljišta nemaju niti su ikada imala bilo koji element javne uporabe, nemaju niti su ikada imala elemente parkovne arhitekture tj. urbane opreme klupa, koševa za smeće, opreme dječjeg igrališta, uređenih ili neuređenih staza i prolaza za pješake, rasvjete, i sl. Predmetna zemljišta nemaju izgrađenu komunalnu infrastrukturu parka niti je komunalna infrastruktura parka postojala u prošlosti.

2.2. Ističu da su predmetne nekretnine važećim Generalnim urbanističkim planom Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 9/16.) evidentirane u zoni M2 - mješovita namjena-pretežito poslovna, a u zemljišnim knjigama upisane oznake zemljišta „građevinsko zemljište“.

2.3. Dostavljaju nalaz sudskog vještaka Tomislava Radmana “Elaborat izuzimanja podataka o stanju zelene površine” iz travnja 2024. u kojemu je priložen, između ostalog, katastar zelenila te fotodokumentacija iz koje je vidljivo kako predmetne nekretnine nemaju parkovnu arhitekturu, da se klupe koje postoje ne nalaze na predmetnim nekretninama, već na susjednim česticama izvan nekretnina koje su predmet osporene Odluke, da su predmetne nekretnine ograđene, bez staza, uređenih pješačkih prolaza, elemenata dječjeg igrališta itd.

2.4. Predlažu da ovaj Sud ukine osporeni opći akt, a do donošenja odluke obustavi izvršenje osporenog općeg akta.

3. Očitovanje o zahtjevu dostavio je Odbor za statut, poslovnik i propise Gradske skupštine Grada Zagreba. U očitovanju se u bitnom ističe da je člankom 60. stavkom 5. ZKG-a propisano je da su javne zelene površine parkovi, drvoređi, živice, cvjetnjaci, travnjaci, skupine ili pojedinačna stabla, dječja igrališta s pripadajućom opremom, javni športski i rekreacijski prostori, zelene površine uz ceste i ulice, ako nisu sastavni dio nerazvrstane ili druge ceste odnosno ulice i slično. Nadalje se upućuje na mjerodavni članak 132. ZKG-a koji propisuje da se komunalna infrastruktura iz članka 59. stavka 1. ZKG-a izgrađena do dana stupanja na snagu ZKG-a (4. kolovoza 2018.) koja nije evidentirana u katastru ili nije evidentirano njezino stvarno stanje, evidentira u katastru na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture, potvrde jedinice lokalne samouprave da se radi o komunalnoj infrastrukturi, a koje pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave odnosno javni isporučitelj koji upravlja komunalnom infrastrukturom i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista u zemljišnu knjigu. Komunalna

infrastruktura evidentira se 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. Za javnu zelenu površinu – park na Črnomercu na križanju Prilaza baruna Filipovića i Selske ceste izrađen je geodetski snimak u ožujku 2024. kojeg je izradio ovlašten inženjer geodezije BŽ, mag. ing. geod. et geoinf., koji se dostavlja uz očitovanje. Sukladno zakonskom ovlaštenju, na temelju navedenih odredaba ZKG-a, Gradska skupština Grada Zagreba donijela je osporenu Odluku jer je riječ o javnoj zelenoj površini – parku na Črnomercu na križanju Prilaza baruna Filipovića i Selske ceste koji je izgrađen prije 4. kolovoza 2018. U konkretnom postupku mjerodavne su i prijelazne i završne odredbe ZKG-a čija je svrha konačno razrješenje pravnog statusa komunalne infrastrukture koja nije evidentirana u katastru ili nije evidentirana u cijelosti i koja nije upisana u zemljišne knjige, radi usklađenja upisa sa stvarnim stanjem izgrađene komunalne infrastrukture. Naglašava se da iz mjerodavnih zakona kojima se uređuje pravni status izgrađene odnosno postojeće infrastrukture proizlazi da je pretpostavka za stjecanje infrastrukture u vlasništvo osoba javnog prava da je izgrađena odnosno uređena do stupanja na snagu Zakona odnosno da je zatečena u prostoru u vrijeme kada je Zakon stupio na snagu i da se kao takva koristi (neovisno o postojanju upisa vlasništva trećih osoba). Ovakvo pravno shvaćanje potvrdio je i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u presudi, poslovni broj: Usoz-75/2024-11 od 23. rujna 2024.

3.1. U konkretnom je slučaju riječ o komunalnoj infrastrukturi koja je postojala u vrijeme stupanja na snagu ZKG-a, odnosno 4. kolovoza 2018., a što potvrđuju snimke iz zraka Državne geodetske uprave Republike Hrvatske iz 2009. (snimak 5148), 2011. (snimak 1633) i 2015. (snimak 39998) kao i analogne ortofotokarte od 2009., 2011. i 2014 - 2016. na kojima je jasno vidljivo da je riječ o javnoj zelenoj površini – parku.

3.2. U odnosu na navode podnositelja zahtjeva da predmetne nekretnine nemaju parkovnu arhitekturu te da se klupe ne nalaze na predmetnim nekretninama, već na susjednim česticama, Grad Zagreb ističe da je iz Google Street View karte od kolovoza i rujna 2011. te rujna i listopada 2014. vidljivo da su predmetne nekretnine u naravi javna zelena površina, koja se kao takva i koristila te da se na toj površini nalaze klupe, urbana oprema te drvored, a koji prikazi se dostavljaju uz očitovanje. Predmetna javna zelena površina - park bila je u redovitom sustavu održavanja Zagrebačkog holdinga d.o.o., Podružnice Zrinjevac i prije 2018. Napominje se da se sredstva za održavanje javnih zelenih površina osiguravaju u proračunu Grada Zagreba, a Zagrebački holding d.o.o., Podružnica Zrinjevac je trgovačko društvo koje je, između ostaloga, osnovano radi održavanja javnih zelenih površina i koje obavlja komunalnu djelatnost održavanja javnih zelenih površina. Zaključno se ističe da osporena Odluka ima deklaratorni karakter, jer je u ovom slučaju riječ o komunalnoj infrastrukturi (javnoj zelenoj površini) koja je postojala prije stupanja na snagu ZKG-a te je bilo potrebno poduzeti sve pravno raspoložive radnje da predmetna nekretnina formalno stekne pravni status javnog dobra u općoj uporabi kao što je to određeno ZKG-om, pri čemu imovinsko pravni odnosi nisu od utjecaja na donošenje Odluke. Predlaže se odbijanje zahtjeva.

4. Zahtjev nije osnovan.

5. Osporenu Odluku donijela je Gradska skupština Grada Zagreba 25. travnja 2024. na temelju članka 62. stavka 1. ZKG-a i članka 41. točke 34. Statuta Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 23/16., 2/18., 23/18., 3/20., 3/21., 11/21. - pročišćeni tekst i 16/22.).

6. Odluka propisuje:

ODLUKA

o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi

Članak 1.

Ovom odlukom proglašava se javnim dobrom u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada Zagreba komunalna infrastruktura javna zelena površina - park na Črnomercu na križanju Prilaza baruna Filipovića i Selske ceste na nekretninama oznake:

- za katastar: k.č. 3165/1, k.č. 3165/2, k.č. 3165/3, k.č. 3165/4, k.č. 3165/5 i k.č. 3165/6, sve upisane u k.o. Črnomerec,

- za zemljišnu knjigu: dio zk.č. 5350/7, zk.č. 5364/3, zk.č. 5364/4, zk.č. 5364/5, zk.č. 5364/6, zk.č. 5364/7, zk.č. 5364/8, zk.č. 5364/12 i zk.č. 5364/13, sve upisane u k.o. Grad Zagreb sukladno kartografskom prikazu koji je sastavni dio ove odluke.

Članak 2.

Primjenom članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu i provedbom ove odluke evidentirat će se novo stanje nekretnine iz ove odluke u zemljišnim knjigama i katastarskom operatu.

Članak 3.

Nalaže se Zemljišnoknjižnom odjelu Općinskog građanskog suda u Zagrebu upis komunalne infrastrukture iz članka 1. ove odluke kao "javno dobro u općoj uporabi javna zelena površina - park na Črnomercu na križanju Prilaza baruna Filipovića i Selske ceste, neotuđivo vlasništvo Grada Zagreba".

Članak 4.

Ova odluka stupa na snagu osmoga dana od dana objave u Službenom glasniku Grada Zagreba.

7. Odredba članka 62. stavka 1. ZKG-a na temelju koje je donesena osporena Odluka, propisuje:

“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.“

8. Članak 62. ZKG-a, na koji se pozvao donositelj osporene Odluke, prema ocjeni ovog Suda, čini valjanu materijalno pravnu osnovu za donošenje ovakve Odluke.

9. Za ocjenu osnovanosti zahtjeva mjerodavne su i odredbe članka 59. stavaka 1. i 2., članka 60. stavka 5. te članka 132. stavaka 1. i 3. ZKG-a koje propisuju:

„Članak 59.

(1) Komunalna infrastruktura jesu:

...

5. javne zelene površine

...

(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 60.

(5) Javne zelene površine su parkovi, drvoređi, živice, cvjetnjaci, travnjaci, skupine ili pojedinačna stabla, dječja igrališta s pripadajućom opremom, javni športski i rekreacijski prostori, zelene površine uz ceste i ulice, ako nisu sastavni dio nerazvrstane ili druge ceste odnosno ulice i sl.“

„Članak 132.

(1) Komunalna infrastruktura iz članka 59. stavka 1. ovoga Zakona izgrađena do dana stupanja na snagu ovoga Zakona koja nije evidentirana u katastru ili nije evidentirano njezino stvarno stanje evidentira se u katastru na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture, potvrde jedinice lokalne samouprave da se radi o komunalnoj infrastrukturi, a koje pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave odnosno javni isporučitelj koji upravlja komunalnom infrastrukturom i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista u zemljišnu knjigu. Prijavni list za prethodnu provedbu u zemljišnoj knjizi izrađen u skladu s pregledanim i potvrđenim geodetskim elaboratom izvedenog stanja komunalne infrastrukture i potvrdu jedinice lokalne samouprave da se radi o komunalnoj infrastrukturi zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja nadležni ured za katastar.

...

(3) Komunalna infrastruktura iz stavka 1. ovoga članka evidentira se 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.”

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 komunalnu infrastrukturu – javnu zelenu površinu, koja je, prema podacima iz spisa, kao takva postojala i koristila se u vrijeme stupanja na snagu ZKG-a. Uvidom u izvod iz katastarskog plana, digitalnu ortofoto kartu iz 2011. koja prikazuje predmetnu površinu i okolno područje, Google kartu područja oko predmetne površine te fotografije predmetne površine i okolnog područja utvrđeno je da je predmetna površina u naravi zelena površina koja je u vrijeme stupanja na snagu ZKG-a bila održavana, na kojoj su postavljene klupe i koja je bila dostupna svima. Iz očitovanja Zagrebačkog holdinga, Podružnice Zrinjevac, Službe održavanja urbanog zelenila i izvođenja projekata krajobraznog uređenja, Odjela održavanja urbanog zelenila od 9. travnja 2025. proizlazi da su katastarske čestice br. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina], Prilaz baruna Filipovića, bile u sustavu održavanja zelenih površina Podružnice Zrinjevac više od 20 godina. Većina tih katastarskih čestica 2024. je ograđena, pa Podružnica Zrinjevac od tada održava samo jedan mali dio izvan ograde.

12. Osvrćući se na prigovor podnositelja da predmetna površina nema niti je ikad imala elemente parkovne arhitekture odnosno urbane opreme: klupe, koševе za smeće, opremu dječjeg igrališta, uređene ili neuređene staze i prolaze za pješake, rasvjetu i sl., Sud ističe da je iz naprijed navedene dokumentacije u ovom postupku utvrđeno da je riječ o zelenoj površini koju je Grad Zagreb i prije stupanja na snagu ZKG-a održavao (kosio i sl.) i na kojoj su bile postavljene, svima dostupne, klupe. Pored toga valja istaknuti da ZKG u javne zelene površine uvrštava i zelene površine uz ceste i ulice, u koju kategoriju komunalne infrastrukture nesumnjivo ulazi i površina obuhvaćena osporenim Odlukom. Činjenica što je predmetni prostor nakon donošenja osporene Odluke ograđen i to na način da su postojeće klupe ostale izvan ograde, ne dovodi u sumnju naprijed navedenu odlučnu činjenicu da je predmetni prostor u vrijeme stupanja na snagu ZKG-a bio u javnoj uporabi.

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 Zagreba proglasio predmetne nekretnine.

14. U odnosu na ključni prigovor podnositelja da je riječ o zemljištu u njihovu 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.

15. Neovisno o navedenome, Sud smatra potrebnim 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 ZKG-a) izgrađena komunalna infrastruktura, odnosno vlasnik čije je zemljište u tu svrhu oduzeto bez plaćene naknade, ima pravo tražiti 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 predmetnih nekretnina na dan stupanja na snagu ZKG-a.

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

17. Budući da je o zahtjevu donesena meritorna odluka, Sud nije odlučivao o obustavi izvršenja osporenog općeg akta.

U Zagrebu 30. listopada 2025.

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