



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

Poslovni broj: Usoz-45/2025-9

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 Jelene Rajić, predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović, Gordane Marušić-Babić, Željke Zrilić Ježek i mr.sc Inge Vezmar Barlek članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po zahtjevu FATEOR d.o.o. OIB:66450713940 sa sjedištem u Splitu, Kopilica 62, kojeg zastupa zakonski zastupnik ZS, a njega Marijo Vuković, odvjetnik u Splitu, na sjednici vijeća održanoj 26. siječnja 2026.

p r e s u d i o j e

Ukida se Potvrda o komunalnoj infrastrukturi - park šuma Šumica KLASA: 363-01/25-01/25, URBROJ: 2181-1-03-2/25-5 ("Službeni glasnik Grada Splita", broj: 11/25).

Obrazloženje

1. FATEOR d.o.o. je podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti Potvrde o komunalnoj infrastrukturi - park šuma Šumica KLASA: 363-01/25-01/25, URBROJ: 2181-1-03-2/25-5 (dalje u tekstu: Potvrda) koja je objavljena u Službenom glasniku Grada Splita broj 11/25. od 7. ožujka 2025. a donesena je od strane Gradskog vijeća Grada Splita na 38. sjednici održanoj 26. veljače 2025. Navodi da je knjižni suvlasnik i to: 4/6 dijela čest. zem. [katastarska čestica], šuma, površine 8192 m², ZK ul. [zemljišnoknjižni uložak] i 4/6 dijela čest. zem. [katastarska čestica], dvorište, površine 85 m², ZK ul. [zemljišnoknjižni uložak], sve k.o. [katastarska općina]. Ističe da se kompleks Šumica sastoji od građevine koja predstavlja ugostiteljski objekt u kojem trenutno posluje restoran komercijalnog naziva M s vanjskim štekatom, a ostatak nekretnine izuzev kat.čest.zem. [katastarska čestica], k.o. [katastarska općina], sudske oznake čest. zem. [katastarska čestica], k.o. [katastarska općina] predstavlja parking za vozila kojima gosti dolaze u navedeni restoran, te takvo stanje kontinuirano traje preko trideset godina. Napominje da su predmetne nekretnine bile do 2006. godine u Generalnom urbanističkom planu označene kao građevinsko zemljište, a prema sadašnjem generalnom urbanističkom planu su označene kao Z6- zaštitno pejzažno zelenilo s postojećim građevinama za razliku od zona koje su označene kao Z1 - javni park. Nadalje navodi da odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu propisuju da se

komunalna infrastruktura određuje odlukom („odlukom odrediti“), dok iako osporeni opći akt po svom sadržaju i načinu na koji se namjerava primijeniti predstavlja „odluku“ koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Splita na 38. sjednici održanoj 26. veljače 2025., ista nosi naziv „Potvrda“. Stoga je naziv samog akta u međusobnoj kontradikciji sa njegovim sadržajem i namjeravanom primjenom. Poziva se na odredbu članka 159. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj: 47/09. i 110/21. - dalje u tekstu: ZUP) kao i odredbu članka 160. ZUP-a iz kojih proizlazi kako se potvrde izdaju o činjenicama o kojima ne postoji službena evidencija te da potvrde ne donosi predstavničko tijelo (Gradsko vijeće), već ih izdaju Upravni odjeli, u ovom slučaju, Upravni odjel za komunalne poslove Grada Splita. Predlaže obustaviti izvršenje potvrde te ga nakon provedenog postupka i u cijelosti ukinuti osporeni akt.

3. Očitovanje na zahtjev dostavio je Upravni odjel za imovinsko-pravne poslove i izgradnju, Odsjek za pravno zastupanje Grada Splita u kojem navodi da je pobijana potvrda donesena u skladu s člankom 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu, a kojim Zakonom je i propisana obveza svih jedinica lokalne samouprave utvrditi komunalne infrastrukture na svom području, njihovu vrstu, te sudske i katastarske čestice na kojima se nalaze, te formirati evidenciju komunalne infrastrukture. Po pitanju donošenja potvrde za konkretnu infrastrukturu - park Šumica navode kako je ista pod održavanjem Grada Splita od nastanka i dostupna je svima pod jednakim uvjetima. Prema GUP-u Grada Splita (članak 16., članak 55., članak 108. "Službeni glasnik Grada Splita", broj: 1/06., 15/07., 3/08., 3/12., 32/13., 52/13. i 41/14.) riječ je o površini koja je položena u zoni Z6 unutar zaštitnog zelenila za koja postoje posebna pravila uređenja i namjene kao javno zaštićene zelene površine, a o čemu utvrđenja postoje i u Prostornom planu uređenja Grada Splita. Isto tako nesporna je i činjenica kako je predmetna infrastruktura izgrađena prije stupanja na snagu Zakona o komunalnom gospodarstvu 2018. godine. Iz svega navedenog jasno proizlazi kako je provedba postupka proglašenja komunalne infrastrukture ne samo pravo već i obveza Grada Splita kao jedinice lokalne samouprave. Predlažu odbiti zahtjev.

4. Zahtjev je osnovan.

5. Potvrda je donesena na temelju odredbe članka 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, broj: 68/18., 110/18., 32/20. i 145/24.) i članka 36. Statuta Grada Splita („Službeni glasnik grada Splita“, broj: 17/19., 11/10., 18/13., 39/13., 46/13. – pročišćeni tekst, 11/18., 6/20., 41/21. i 43/21 – pročišćeni tekst) te propisuje:

„1. Potvrđuje se svojstvo komunalne infrastrukture kao javnog dobra u općoj uporabi na nekretninama zemljišnoknjižnih oznaka:

- kat. čest. 9785/1, sud. čest. zem. 695/1, K.O. Split,
- kat. čest. 9785/11, sud. čest. zem. 695/7 K.O. Split,
- kat. čest. 9785/2, sud. čest. zem. 693/2, K.O. Split.

2. Komunalna infrastruktura iz točke 1. ove Potvrde u naravi je: park.

3. Primjenom članka 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu, a temeljem geodetskog elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture iz točke 1. ove Potvrde koji će se izraditi, evidentirat će se novo stanje u zemljišnim knjigama te u katastarskom operatu Državne geodetske uprave.

4. Nalaže se Zemljišnoknjižnom odjelu Općinskog suda u Splitu upis komunalne infrastrukture iz točke 1. ove Potvrde kao: „Javno dobro u općoj uporabi – park Šumica, „neotuđivo vlasništvo Grada Splita, OIB: 78755598868“.

5. Ova Potvrda stupa na snagu osmi dan nakon dana objave u „Službenom glasniku Grada Splita“.

6. Prema odredbi članka 3. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24. - dalje u tekstu: ZUS) predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.

6.1. Sukladno stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženom u rješenju broj: U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012. ("Narodne novine", broj: 41/12.), općim aktom smatraju se eksterni i interni opći akti donositelja navedenih u članku 3. stavak 2. ZUS-a.

6.2. Osim ovlaštenog donositelja (tzv. norme o nadležnosti), kao temeljnog mjerila za određenje općeg akta, opći akt karakterizira uređenje društvenih odnosa na apstraktan i generalan način, što podrazumijeva autoritativnu regulaciju, odnosno donošenje općih normi u okviru obavljanja javnih ovlasti. Iz navedenog valja zaključiti da su opći akti oni kojima se unaprijed uređuju društveni odnosi na apstraktan način, a odnose se na neodređen broj adresata te se u njima na općenit način propisuje određeno pravilo.

6.3. U konkretnom slučaju, prema mišljenju ovog suda, sadržajno se ne radi o potvrdi izdanoj o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija na temelju odredbe članka 159. ZUP-a. Prema odredbi članka 159. stavak 2. ZUP-a potvrde o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija izdaju se u skladu s podacima iz službene evidencije i takve su potvrde javne isprave, a prema stavku 3. službenom evidencijom smatra se evidencija koja je ustanovljena na temelju propisa, odnosno općeg akta pravne osobe koja ima javne ovlasti.

6.4. Naime, potvrda je po svojoj pravnoj prirodi konkretan pravni akt, koji spada u dokumentarne isprave i predstavlja samo dokazno sredstvo kojim se potvrđuju ili navode određene činjenice onakve kakve jesu, odnosno kakve su utvrđene u trenutku njenog izdavanja.

6.5. U konkretnom slučaju iz sadržaja Potvrde proizlazi da je donesena na 38. sjednici Gradskog vijeća Grada Splita održanoj 26. veljače 2025., da je objavljena u Službenom glasniku grada Splita te je propisano da stupa na snagu osmog dana nakon objave u službenom glasniku čime sadržajno predstavlja Odluku iz odredbe članka 62. stavak 1 i 4. ZKG. kojom se mijenja ili ukida pravo i pravni odnos navedenih čestica.

7. Imajući u vidu navedeno ovaj Sud je ocjenjivao zakonitost Potvrde o komunalnoj infrastrukturi - park šuma Šumica kao Odluke iz odredbe članka 62. stavak 1. i 2. ZKG-a.

8. Nadalje, članak 132. ZKG-a, koji je osnova donošenja Potvrde propisuje: (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. (2) Potvrda jedinice lokalne samouprave iz stavka 1. ovoga članka mora sadržavati katastarske i zemljišnoknjižne oznake zemljišta na kojem se nalazi i tvrdnju da se radi o komunalnoj infrastrukturi. (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. (4) Na evidentiranje u katastru i upis u zemljišne knjige komunalne infrastrukture iz stavka 1. ovoga članka ne primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje prostorno uređenje o parcelaciji građevinskog zemljišta niti odredbe drugih zakona i propisa kojima se uređuje katastar zemljišta i nekretnina, vlasništvo, druga stvarna prava i zemljišne knjige, a koje su protivne stavcima 1. i 2. ovoga članka. (5) Evidentiranje u katastru i upis u zemljišne knjige komunalne infrastrukture na način propisan stavcima 1., 2. i 3. ovoga članka ne isključuje mogućnost njihova evidentiranja u katastru i upisa u zemljišne knjige na način propisan zakonima i drugim propisima iz stavka 4. ovoga članka.

9. Proizlazi da citirani članak zakona na temelju kojeg je Potvrda donesena, sam po sebi, ne daje ovlaštenje predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave na donošenje općeg akta (bez odgovarajuće materijalnopravne osnove). Isto tako statutarna odredba sama po sebi, bez odgovarajuće materijalnopravne osnove, također ne može biti valjana osnova za donošenje općeg akta.

10. Napominje se da je odredbom članka 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", broj: 145/24.), a koja izmjena je stupila na snagu 21. prosinca 2024. propisano:

„U članku 61. stavku 4. iza riječi: »odluke o proglašenju javnog dobra u općoj uporabi« umjesto točke stavlja se zarez i dodaju riječi: »a ako je riječ o komunalnoj infrastrukturi koja nije u vlasništvu odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost, nakon što su riješeni imovinskopravni odnosi«.

11. Slijedom izloženog, na temelju odredbe članka 162. stavka 3. ZUS-a, presuđeno je kao u izreci.

12. Odluka prestaje važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“ (članak 162. stavak 4. ZUS-a).

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

U Zagrebu, 26. siječnja 2026.

Predsjednica vijeća
Jelena Rajić, v.r.