



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

Poslovni broj: Usoz-135/2025-9

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 Kristine Senjak Krunić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Blanše Turić i Snježane Horvat-Paliska, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice – specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu zahtjeva MM iz [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], kojeg zastupa Marin Birkić, odvjetnik u Zadru, Braće Vranjana 9, na sjednici vijeća održanoj 27. veljače 2026.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o proglašenju statusa nerazvrstane ceste javnog dobra u općoj uporabi KLASA: 340-01/21-01/71 URBROJ: 2198/01-1-21-6 od 23. ožujka 2021. („Glasnik Grada Zadra“, 3/21.).

Obrazloženje

1. MM iz [adresa] podnio je zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o proglašenju statusa nerazvrstane ceste javnog dobra u općoj uporabi KLASA: 340-01/21-01/71 URBROJ: 2198/01-1-21-6 od 23. ožujka 2021. („Glasnik Grada Zadra“, 3/21.; u daljnjem tekstu: Odluka).
2. Podnositelj zahtjeva ističe da je donošenjem Odluke, kojom se dio čest.zem. [katastarska čestica] sve k.o. [katastarska općina], Ulica Ignjata Joba (u naravi 79m²), proglašava nerazvrstanom cestom – javnim dobrom u općoj uporabi i vlasništvom grada Zadra, povrijeđeno njegovo pravo i pravni interes. Nezakonitost Odluke očituje se u činjenici što prije njezinog donošenja nije provedeno savjetovanje s javnošću u skladu s člankom 11. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, 25/13., 85/15. i 69/22.; u daljnjem tekstu: ZPPI). Ukazuje da prema navedenoj zakonskoj odredbi, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave savjetovanje s javnošću provode preko internetske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala objavom nacрта općeg akta ili drugog dokumenta te

pozivom javnosti na dostavu svojih prijedloga i mišljenja. Smisao savjetovanja s javnošću je upoznavanje javnosti s razlozima i ciljevima koji se žele postići donošenjem akta te informirano sudjelovanje javnosti u procesu donošenja propisa. Stoga zaključuje da je potrebno nacrt općeg akta objaviti u integralnom obliku i sadržaju, jer se podnošenje prijedloga mišljenja javnosti, mora omogućiti u odnosu na svaku odredbu Odluke. Ističe da prije donošenja Odluke nije provedeno savjetovanje s javnošću što potvrđuje i očitovanje Upravnog odjela za poslove kabineta gradonačelnika Grada Zadra od 28. srpnja 2025. doneseno povodom njegovog zahtjeva za pristup informacijama. Budući da u odnosu na osporenu odluku nije provedeno savjetovanje s javnošću, prema stavu podnositelja zahtjeva to je dovoljan razlog da Sud ocijeni Odluku nezakonitom. Skreće pozornost da je pokrenuo postupak radi utvrđivanja prava vlasništva u odnosu na nekretninu čest.zem [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina] u naravi 79 m², što je dio čest. zem. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina], Ulica Ignjata Joba. Predlaže primijeniti odredbu članka 162. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 36/24 u daljnjem tekstu ZUS) te ukinuti osporeni opći akt.

3. Očitovanje o zahtjevu podnositelja dostavio je gradonačelnik Grada Zadra, u kojem iznosi da je gradsko vijeće Grada Zadra donijelo osporenu Odluku na temelju članka 62. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18., 32/20. i 145/24.; u daljnjem tekstu: ZKG), članka 131. Zakona o cestama („Narodne novine“, 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/19., 144/21., 114/22. i 133/23.; u daljnjem tekstu: ZC) i članka 27. Statuta Grada Zadra („Glasnik Grada Zadra, broj: 9/09., 28/10., 3/13., 9/14., 3/18., 15/19., 2/20., 3/21.). Navodi da sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koja pripadaju jedinici lokalne samouprave čine njezinu imovinu. Jedinica lokalne samouprave mora upravljati, koristiti se i raspolagati svojom imovinom pažnjom dobrog gospodara u skladu s odredbom članka 68. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj: 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19. i 144/20.). Smatra da je Grad Zadar, kao tijelo nadležno za upravljanje nerazvrstanim cestama na svom području, na temelju odredbi članka 123. do 133. ZC-a, Odluke o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste („Narodne novine“ broj: 44/12.) i Objašnjenja Središnjeg ureda državne geodetske uprave od 29. listopada 2012., osnovano pokrenuo postupak evidentiranja predmetne nerazvrstane ceste radi upisa u zemljišne knjige i katastar. Postupak izrade geodetskog elaborata za evidentiranje predmetne nerazvrstane ceste započeo je javnim pozivom u lokalnom glasilu 25. studenog 2020., kojim su nositelji stvarnih prava na nekretninama koje neposredno graniče sa zemljištem na kojem je izvedena cesta, obavješteni o započinjanju postupka evidencija nerazvrstane ceste. Smatra da je u postupku izrade geodetskog elaborata, javnost obaviještena pozivom u lokalnom glasniku čime je Grad obavijestio nositelje stvarnih prava na nekretninama o započinjanju postupka evidencije nerazvrstane ceste. Osim toga, upućuje da je javnosti bio omogućen javni uvid u elaborat izvedenog stanja. Ističe 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. Stoga je Grad putem javnog uvida osobama koje smatraju da su im geodetskim elaboratom povrijeđena prava, omogućio u postupku pred nadležnim katastarskim uredom osporavati elaboratom potvrđene činjenice. Ističe da je odluka čija se zakonitost osporava deklaratornog karaktera budući da ona samo utvrđuje faktično stanje predmetne nekretnine na dan stupanja na snagu ZC-a. Postupak obavještanja javnosti je proveden, ali ne u smislu savjetovanja s javnošću prema ZPPI-i obzirom da predmetna odluka nije opći akt.

4. Zahtjev je osnovan.

5. Osporenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Zadra 23. ožujka 2021. na temelju članka 62. stavka 1. ZKG-a, članka 131. ZC-a te članka 27. Statuta.

6. Odlukom se utvrđuje status javnog dobra u općoj uporabi, nerazvrstane ceste, neotuđivo vlasništvo Grada Zadra, između ostalih nekretnina, i za dio nekretnine oznake čest. zem. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina], koji će se na temelju Odluke i prijavnog lista upisati u zemljišnoj knjizi Općinskog suda u Zadru kao neotuđivo vlasništvo Grada Zadra.

7. Za ocjenu osnovanosti zahtjeva u dijelu kojim se prigovara izostanku savjetovanja s javnošću, mjerodavne su odredbe članka 11. stavaka 1. i 2. ZPPI-a, koje propisuju:

„Članak 11.

(1) Tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

(2) Savjetovanje s javnošću tijela državne uprave provode preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću, a druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima preko internetske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, objavom nacrt propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa, akta ili drugog dokumenta, sastavom radne skupine koja je izradila nacrt, ako je odlukom čelnika tijela radna skupina bila osnovana te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja.“

8. Navedene odredbe članka 11. ZPPI-a na odgovarajući način se primjenjuju u postupku donošenja općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima se uređuju pojedina pitanja iz njihova samoupravnog djelokruga, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i uređuju druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području.

9. Osporenim Odlukom utvrđuje se status javnog dobra u općoj uporabi, nerazvrstane ceste čest. zem. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina]), iz čega valja zaključiti da je riječ o općem aktu koji uređuje pitanja od interesa za građane na području Grada Zadra. Dakle, predmetna je Odluka opći akt jedinice lokalne samouprave kojim se neposredno uređuju pitanja od interesa za građane na području Grada Zadra. Stoga je jedinica lokalne samouprave u postupku donošenja osporenog općeg akta bila dužna postupiti prema članku 11. ZPPI-a.

10. Iz očitovanja gradonačelnika Grada Zadra proizlazi da u postupku donošenja osporene Odluke nije proveden postupak savjetovanja s javnošću u smislu članka 11. ZPPI-a.

11. Slijedom navedenog, Sud je na temelju članka 162. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.), ukinuo osporenu Odluku zbog njezine nezakonitosti u formalnom smislu.

U Zagrebu 27. veljače 2026.

Predsjednica vijeća
Kristina Senjak Krunić, v.r.