



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

Poslovni broj: Usoz-166/2024-11

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 Snježane Horvat – Paliska, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Blanše Turić, i Kristine Senjak Krunic, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice – specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po zahtjevu AB pok. A OIB: [osobni identifikacijski broj], [adresa], kojeg zastupa odvjetnik Bojan Lujak. odvjetnik u Dubrovniku, Vukovarska 17, na sjednici vijeća održanoj 27. veljače 2026.

presudio je

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

1. Podnositelj zahtjeva podnio je ovom Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Konavle („Službeni glasnik Općine Konavle“ br. 13/21, 1/22 i 8/23; dalje u tekstu osporena Odluka).
2. U zahtjevu navodi da je vlasnik nekretnine oznake kč.br. 1968/3 k.o. Gruda, koja je osporenom Odlukom te Popisom nerazvrstanih cesta određena kao nerazvrstana cesta. Navodi da se u odnosu na navedenu nekretninu vodio parnični postupak u kojem je pravomoćnom presudom nadležnog suda odbijen tužbeni zahtjev Općine Konavle na utvrđenje prava vlasništva na navedenoj nekretnini te prilaže presude Općinskog suda u Dubrovniku posl. br. P-903/12 te Županijskog suda u Karlovcu, Stalna služba u Gospiću poslovni broj Gž-610/2018 od 18. veljače 2022. godine. Smatra da je iz utvrđenja u tom postupku razvidno da se sporna nekretnina nije koristila kao nerazvrstana cesta na dan stupanja na snagu Zakona o cestama („Narodne novine“ 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 110/19, 144/21, 4/23, 133/23, 156/25 dalje u tekstu ZC) te da mu se Općina Konavle obraćala prijedlogom da od njega kupi navedenu česticu. Tvrdi da se osporenom Odlukom izigrava smisao odredbi o utvrđenju nerazvrstanih cesta iz ZC-a, sve iako je donositelju bilo poznato da se sporna nekretnina na dan stupanja na snagu ZC-a nije koristila kao nerazvrstana cesta u utvrđenoj obliku i površini. Navodi da je izrađen geodetski elaborat nerazvrstane ceste koji je pred DGU PUK Dubrovnik zaveden u predmetu KLASA: 932-06/2022-02/362, na temelju kojega je Općinski sud u Dubrovniku je pod posl. Z-9829/2022 evidentirao poništenje kčbr. [katastarska čestica], a koja površinom ulazi u kčbr. [katastarska čestica]. Naglašava da je Očitovanje uz geodetski elaborat Općina Konavle donijela s pozivanjem na Odluku o nerazvrstanim cestama koja je prestala

važiti donošenjem osporavane Odluke. Nadalje navodi da je Općina Konavle, pri izgradnji doma umirovljenika na Grudi, proširila do tada postojeću stazu i izgradila parkirna mjesta, sve nakon stupanja na snagu ZC-a, kao i da se pred nadležnim Općinskim sudom u Dubrovniku vodi i parnični postupak pod posl. br. P-250/2024 radi utvrđenja prava vlasništva, sada po njegovoj tužbi. Predlaže da se osporena Odluka ukine, naročito u pobijanom dijelu koji se odnosi na čest.zem. [katastarska čestica].

2.1. Uz podnesak od 20. ožujka 2025. dostavlja nalaz i mišljenje vještaka građevinske struke iz parničnog postupka koji se pred Općinskim sudom u Dubrovniku vodi pod poslovnim brojem P-250/2025 radi utvrđenja prava vlasništva na predmetnoj nekretnini te navodi da iz nalaza i mišljenja proizlazi da su pristupni put i površina ispred Doma zdravlja, koji se nalaze odmah južno iznad predmetne nekretnine građeni tijekom ili iza 2013., da su asfalt i lijevano željezni poklopci i slivne rešetke, završni sloj i drugi elementi prometnice kasnijeg vremena izgradnje, da je iz posebne geodetske podloge iz listopada 2010., koja je korištena kao podloga za izradu projekta Doma za starije i nemoćne, vidljiv ucrtani izgrađeni objekt na južnom dijelu predmetne čestice, da su iz digitalnog ortofoto snimke iz 2011. također vidljivi objekti na dijelu predmetne čestice te da je završni sloj asfalta rađen u vremenu izgradnje Doma za starije i nemoćne, između 2011. – 2012. kao i da je iz digitalnog ortofota iz 1968. vidljivo da je cesta, manje širine nego današnja, bila uz istočni rub zadružnog doma te da je sadašnja narav predmetne parcele (asfaltna površina) nastala nakon listopada 2010. do 2014.

3. Donositelj akta u očitovanju u bitnome ističe da se iz zahtjeva ne može razaznati zbog kojih razloga se osporavana Odluka smatra nezakonitom. Pojašnjava da je od dijela čest. zem. [katastarska čestica] i [katastarska čestica] izgrađen asfaltirani prostor koji služi kao dvosmjerna ulica i parkirališni prostor sa 21 označenom parkirališnim mjestom i posebno označena dva mjesta za invalide, da je od čest.zem. [katastarska čestica] kamenim ogradnim zidom odvojen prostor dvorišta od prostora uređenog za parkiranje te da je čest.zem. [katastarska čestica] cijela uređena za promet i parkiranje. Navodi da je osporena Odluka donesena temeljem odredbi ZC-a. Predlaže odbaciti zahtjev, podredno odbiti ga.

4. Zahtjev nije osnovan.

5. Osporenu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Konavle pozivom na odredbe članka 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 33/01,60/01– vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, i 19/13-pročišćeni tekst, ispravak Zakona 137/15- pročišćeni tekst, 123/17; 98/19; 144/20 dalje ZLP(R)S), članka 107. i 109. ZC-a i članka 31. Statuta Općine Konavle (Službeni glasnik Općine Konavle 7/21 – pročišćeni tekst).

6. Predmetna nekretnina (čest.zem. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina]) uvedena je u Jedinствену bazu odnosno Popis nerazvrstanih cesta na području Općine Konavle („Službeni glasnik Općine Konavle“ broj 1/22 i 8/23), koji čini sastavni dio osporene Odluke.

7. Slijedom iznijetog, Sud zaključuje da je osporena Odluka u cjelini, imajući na umu i Jedinствену bazu podataka o nerazvrstanim cestama Općine Konavle koji je sastavni dio osporene Odluke, donesena, osim na temelju članka 109. ZC-a i na temelju članka 107. ZC-a koji u stavku 3. propisuje da jedinica lokalne samouprave vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području. Navedena zakonska odredba, uz odredbu članka 35. ZLP(R)S-a (koja propisuje djelokrug nadležnosti predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave) te statutarnu odredbu članka 31. Statuta Općine Konavle, valjana je osnova za donošenje osporene Odluke. Stoga Sud

zaključuje da je osporena Odluka u formalno pravnom smislu u suglasnosti sa zakonom.

8. 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.

9. 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.

10. Sud smatra da podaci iz spisa predmeta upućuju na zaključak da cesta u mjestu Gruda oznake 27. u dijelu koji se proteže na čest.zem. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina] udovoljava uvjetima iz netom citirane odredbe ZC-a da bi se mogla smatrati nerazvrstanom cestom.

11. Naime, uvidom u zemljišne knjige ovaj je Sud utvrdio da je u zemljišnoknjižnom ulošku broj [zemljišnoknjižni uložak] k.č. [katastarska čestica] površine 955 m² (koja čestica je, što je među strankama nesporno, nastala iz ranije čest.zem. [katastarska čestica]) k.o. [katastarska općina] oznake zemljišta: nerazvrstana cesta, upisana kao javno dobro u općoj uporabi u korist Općine Konavle. Uvidom u katastarski plan, orto foto snimke te podatke dostupne na internetu („Street View“) utvrđeno je da je k.č. [katastarska čestica] asfaltirani prostor koji služi kao dvosmjerna ulica i parkirališni prostor sa označenim parkirališnim mjestima.

12. Sud prihvaća navode donositelja akta da osporena Odluka nije u nesuglasnosti sa ZC-om. Po stavu Suda, podnositelj zahtjeva neosnovano se poziva na pravomoćnu presudu Općinskog suda u Dubrovniku poslovni broj P-903/12 kojom je odbijen tužbeni zahtjev za utvrđivanje prava vlasništva na predmetnoj nekretnini tužitelja Općine Konavle. Ovo stoga što iz obrazloženja presude Županijskog suda u Karlovcu, Područna služba u Gospiću poslovni broj GŽ-610/2018 od 18. veljače 2022. proizlazi da je žalba tužitelja (Općine Konavle) odbijena iz razloga što je dokaz da predmetna nekretnina predstavlja nerazvrstanu cestu u smislu odredbe članka 131. ZC-a (opći akt – Odluku o nerazvrstanim cestama Općine Konavle, koja je prethodila osporenoj Odluci) dostavio tek u žalbi. Stoga činjenično stanje utvrđeno u tom postupku, sukladno načelu stranačke istine prema kojem sud u parničnom postupku utvrđuje sporne činjenice na temelju onih dokaza koje su mu stranke ponudile, nije odlučno za ishod ovog upravnog spora. Sud drži da ukupnost dokaza koje su stranke podastrijele u ovom sporu, uključujući i nalaz i mišljenje stalnog sudskog vještaka za graditeljstvo Hrvoja Sambraila, dipl. ing. građ. od 12. ožujka 2025. sačinjenog za potrebe parničnog postupka pred Općinskim sudom u Dubrovniku pod poslovnim brojem P-250/2024 u kojem se zaključuje da je sadašnja narav k.č. br. [katastarska čestica] k.o. [katastarska

općina] (asfaltna površina) nastala nakon listopada 2010. do 2014., ne dovodi do zaključka da čest. zem. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina] na dan 28. srpnja 2011. nije služila za promet vozilima na način da je bila dostupna svima za slobodno korištenje. S druge strane, činjenično stanje ukazuje na to da je predmetna čestica služila kao pristupni put do određenih građevina (Doma zdravlja izgrađenog 2011., odnosno Zadružnog doma postojećeg u još ranijem razdoblju), a što odgovara definiciji nerazvrstane ceste iz ranije citiranih odredbi ZC-a.

13. 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, pri čemu je prijavni list nadležnog katastarskog ureda, jedini relevantni dokument koji dokazuje stvarno stanje nekretnine u vrijeme stupanja na snagu ZC-a, a u kojim postupcima pred nadležnim tijelima stranke imaju pravo ulagati pravne lijekove.

14. Slijedom navedenog, ocjena je Suda da podnositelj zahtjeva nije dokazao da na dan stupanja na snagu ZC-a predmetna nekretnina (čest. zem. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina]) 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.

15. 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 27. veljače 2026.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
Snježana Horvat-Paliska, v.r.