



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

Poslovni broj: Usoz-106/2025-8

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 Željke Zrilić Ježek, univ. spec., predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović, Gordane Marušić Babić, Jelene Rajić i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog na prijedlog BA iz [adresa], OIB:[osobni identifikacijski broj], BB iz [adresa], OIB:[osobni identifikacijski broj], BV iz [adresa], OIB:[osobni identifikacijski broj] i ŽD iz [adresa], OIB:[osobni identifikacijski broj], svi zastupani po opunomoćenici Moreni Perinčić Šuljić, odvjetnici u Zadru, Braće Vranjana 6B, na sjednici vijeća održanoj dana 21. srpnja 2026.

p r e s u d i o j e

Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke o popisu nerazvrstanih cesta na području Grada Novalje u dijelu pod točkom 140 320 Bjelovarska ulica – NC 142, Novalja, klasa: 940-06/19-01/01, urbroj: 2125/06-02/01-19-02 od 3. travnja 2019. ("Županijski glasnik Ličko senjske županije", broj 10/19).

Obrazloženje

1. Podnositelji prijedloga pozivom na odredbu članka 158. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj: 36/24., 39/26., dalje: ZUS), predlažu pokrenuti postupak ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti – Odluke o popisu nerazvrstanih cesta na području Grada Novalje, klasa: 940-06/19-01/01, urbroj: 2125/06-02/01-19-02 od 3. travnja 2019. ("Županijski glasnik Ličko senjske županije", broj 10/19.) u dijelu popisa nerazvrstanih cesta na području Grada Novalje, koji je sastavni dio pobijane Odluke, pod rednim brojem tablice 140 320 kojim je uvrštena Bjelovarska ulica – NC 142 Novalja. Ističu kako je u pobijanom dijelu Odluke sporan obuhvat čestica koje čine nerazvrstanu cestu naziva Bjelovarska ulica jer popis nerazvrstanih cesta ne sadrži zemljišnoknjižnu oznaku čestica kojima bi se protezale svaka ponaosob ulica navedenu u tablici pa tako ni predmetna pod brojem tablice 140 320 gdje se uvrštava Bjelovarska ulica – NC 142 Novalja, kao ni duljina te ulice. Podnositelji obavijesti navode kako nemaju ništa protiv da Bjelovarska cesta bude u obuhvatu katastarskih čestica [katastarske čestice] obje k.o. [katastarska općina] te dijela katastarske čestice [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina] ali se protive da lomne točke obuhvata nerazvrstane ceste pod nazivom Bjelovarska ulica

obuhvaćaju i katastarsku česticu [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina] osobito u dijelovima koji su sudskom presudom utvrđeni kao dijelovi dvorišta podnositelja BA, BV i ŽD koji u naravi predstavljaju garažu, septičku jamu i vrt. Ističu kako je katastarska čestica [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina] oduvijek bila privatni put i to "slijepa ulica" nekolicine stanara ovdje podnositelja obavijesti i kolokvijalno se zove "Baćeve njive". Taj put je priveden svrsi i betoniran vlastitim sredstvima podnositelja obavijesti odnosno njihovih pravnih prednika još u vrijeme kada su izgrađene njihove obiteljske kuće, prije više od 30 godina a služi za prilaz nekolicini njihovih privatnih kuća i na početku tog puta se nalazi rampa. Posebno se ističe da se sa tog puta ne odvozi komunalni otpad već stanari svoje kante za otpad svaki put prilikom pražnjenja "odvuku" do katastarske čestice [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina] i to dijela koji graniči sa katastarskom česticom [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina]. Osim što je riječ o privatnom putu – dijelovi tog puta predstavljaju privatno dvorište i to septičku jamu i garažu, a da je riječ o dvorištu u vlasništvu BA utvrđeno je presudom Općinskog suda u Zadru, Stalne službe u Pagu pod poslovnim brojem P-2433/2023 od 9. rujna 2024. Također dijelovi kč. br. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina] dijelom predstavljaju vrt – privatno dvorište podnositeljica BV i ŽD što je također utvrđeno presudom Općinskog suda u Zadru, Stalne službe u Pagu pod poslovnim brojem P-2439/2023 od 9. rujna 2024. Smatraju kako je povrijeđena odredba članka 51. Zakona o cestama jer nije proveden postupak izdavanja lokacijske i građevinske dozvole za izgradnju prilaza na javnu cestu. Da bi se neka površina mogla utvrditi nerazvrstanom cestom mora zadovoljavati kriterije iz Zakona o cestama koji definiraju pojam nerazvrstane ceste, dakle, mora biti izgrađena kao cesta koja služi za promet vozilima i koju svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim citiranim Zakonom i drugim propisima a koja nije razvrstana kao javna cesta. Pozivaju se na tumačenje Hrvatskog sabora o članku 98. stavak 1. točke 6. Zakona o cestama te naglašavaju kako je katastarska čestica [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina] u naravi slijepa ulica, njezini krajnji dijelovi su u naravi septička jama i vrt stoga u konkretnom slučaju nisu primjenjive odredbe članka 107., 131. i 133. Zakona o cestama. Slijedom navedenog, proizlazi da je predstavničko tijelo Grada Novalje prekoračilo svoje ovlasti iz članka 107. stavak 3. u vezi s člankom 131. Zakona o cestama jer nije imao zakonske osnove kč. br. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina], a osobito dijelove iste koji predstavljaju privatno dvorište i septičku jamu, uvrstiti u popis nerazvrstanih cesta na svojem području prije nego li se uredi pitanje sporne međe i namjene dijela zemljišta ovdje podnositelja. Slijedom navedenog, predlažu ukinuti pobijani opći akt pod rednim brojem tablice 140 320 gdje je uvrštena Bjelovarska ulica – NC 142 Novalja jer sve navedeno ukazuje na to da kč. br. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina] ranije zk. čestica [zemljišnoknjižna čestica] k.o. [katastarska općina] ne čini nerazvrstanu cestu pa nije bilo zakonske osnove da se takvom proglasi, što taj dio osporene odluke čini nezakonitim.

2. U očitovanju na podneseni prijedlog donositelj općeg akta navodi da je osporena Odluka o popisu nerazvrstanih cesta na području Grada Novalje ("Županijski glasnik Ličko senjske županije", broj 10/19.) još uvijek na snazi te je donesena od nadležnog tijela i na temelju valjane pravne osnove. Navodi kako je Gradsko vijeće Grada Novalje još 5. studenog 2003. donijelo Odluku o imenovanju ulica i trgova na području Grada Novalje, a kojom Odlukom je, između ostalog, obuhvaćena predmetna ulica oznake 0069 Bjelovarska ulica. Predmetna ulica u skladu s člancima 59., 60. i 61. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", broj: 68/18., 110/18., 32/20., 145/24.) već desecima godina u osporenom obuhvatu predstavlja komunalnu infrastrukturu Grada Novalje i kao takva je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu

jedinica lokalne samouprave. Donositelj Odluke osporava navod kako popis nerazvrstanih cesta ne sadrži zemljišnoknjižnu oznaku čestice kojima bi se protezale svaka ponaosob ulica navedena u tablici iz razloga što članak 107. stavak 3. Zakona o cestama obvezuje vođenje jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama dok nije propisan sadržaj i način vođenja jedinstvene baze podataka pa stoga ne postoji zakonska obveza donositelja na specificiranje odluke na način na koji to tvrde podnositelji. Nastavno, donositelj smatra neutemeljenim navod da se sporna nekretnina ne bi mogla identificirati na terenu iz razloga što Bjelovarska ulica odnosno njen sporni dio godinama prije donošenja osporene Odluke u naravi predstavlja asfaltiranu cestu s jasno označenim granicama podignutih zidića okolnih parcela i postojećih ograda te s odgovarajućom komunalnom infrastrukturom poput javne rasvjete i prometne signalizacije, što je vidljivo iz priloženih fotografija. Obuhvat Bjelovarske ulice u pogledu nekadašnje kč. br. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina] osobito ne bi trebao biti sporan iz razloga što stambeni objekti podnositelja imaju upravo adresu [adrese]. U prilog tome da se u konkretnom slučaju faktično radi o asfaltiranoj cesti koju slobodno koristi veći broj korisnika govori i činjenica da samo dio stanara koji preko spornog dijela ulice pristupaju svojim kućama osporavaju ovakvu odluku grada Novalje. Da se sporna nekretnina koristila upravo na navedeni način potvrđuju i zemljišnoknjižna i katastarska evidencija u kojima se osporavani obuhvat ulice odnosno kč. br. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina] vodio pod nazivom „Put Bačeve njive“ tj. da se u katastarskom operatu vodi kao kultura "put". Nadalje, donositelj osporavane odluke ističe kako je u skladu s člancima 131. – 133. Zakona o cestama izrađen geodetski elaborat izvedenog stanja koji je dostavljen nadležnom tijelu za katastar radi evidentiranja stvarnog stanja i nerazvrstane cesta evidentirana je u zemljišnim knjigama rješenjem Općinskog suda u Zadru, Stalne službe u Pagu, poslovni broj: Z-1735/2024 od 31. siječnja 2024. kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo jedinica lokalne samouprave, neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe. Navedeno iz razloga što upisano vlasništvo podnositelja nema niti može imati kvalitetu koja podrazumijeva pravni standard "mirno uživanje vlasništva" budući su isti nužno bili upoznati s načinom korištenja predmetne nekretnine pa se u tom smislu upisano vlasništvo tih subjekata temeljilo na samoj činjenici da upis promjene nije bio proveden, a to s obzirom da je upis vlasništva u ovom slučaju deklaratorne naravi, nije od utjecaja na vlasništvo nekretnine. U odnosu na navod podnositelja da ne bi bio ispunjen uvjet za upis nerazvrstane ceste u zemljišne knjige jer da ne bi bila ishođena uporabna dozvola donositelj ističe da uporabna dozvola nije uvjet mogućnosti uknjižbe nerazvrstane ceste prema odredbama članka 131. – 133. Zakona o cestama za ceste koje su izgrađene prije stupanja na snagu Zakona o cestama. Slijedom navedenog, predlaže odbiti prijedlog radi obustave izvršenja i ukidanja osporenog općeg akta.

3. Prijedlog nije osnovan.

4. Osporenu Odluku o popisu nerazvrstanih cesta na području Grada Novalje, klasa: 940-06/19-01/01, urbroj: 2125/06-02/01-19-02 od 3. travnja 2019. ("Županijski glasnik Ličko senjske županije", broj 10/19). donijelo je Gradsko vijeće Grada Novalje na svojoj XIV sjednici održanoj 3. travnja 2019. temeljem članka 107. stavak 3. Zakona o cestama ("Narodne novine", 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14.) i članka 32. Statuta Grada Novalje ("Županijski glasnik Ličko senjske županije", broj 12/09., 7/13., 10/13., 18/13., 5/14.-pročišćeni tekst, 16/16, 4/18.).

Predmetna Odluka objavljena je u „Županijskom glasniku Ličko senjske županije“, broj: 10/19. od 8. travnja 2019.

5. Osporavanom Odlukom propisano je:

Članak 1.

Ovom Odlukom utvrđuje se Popis nerazvrstanih cesta na području Grada Novalje.

Članak 2.

Popis nerazvrstanih cesta na području Grada Novalje je sastavni dio ove Odluke.

Članak 3.

Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja i objavit će se u „Županijskom glasniku“ Ličko-senjske županije.

U priloženom Popisu pod brojem 140 320 navedena je Bjelovarska ulica – NC 142 Novalja.

6. Iz prijedloga za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta proizlazi da je predmet osporavanja ove Odluke utvrđenje da je nekretnina oznake čestice 990/4 k.o. Novalja u naravi nerazvrstana cesta, jer da se radi o privatnom putu, „slijepoj ulici“ nekolicine stanara, koji put je priveden svrsi i betoniran vlastitim sredstvima podnositelja obavijesti prije više od 30 godina, služi za prilaz nekolicini njihovih privatnih kuća, a dio tog puta predstavlja privatno dvorište, septičku jamu i garažu.

7. Člankom 107. stavak 3. Zakona o cestama propisano je da jedinica lokalne samouprave vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području.

Člankom 131. stavak 1. istog Zakona propisano je da ceste koje se na dan stupanja na snagu ovoga Zakona koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ovoga Zakona, postaju nerazvrstane ceste.

8. Odredba članka 107. stavak 3. Zakona o cestama daje ovlaštenje predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave za donošenje općeg akta, kojim se utvrđuje popis nerazvrstanih cesta na svom području. Suprotno navodima podnositelja prijedloga, osporena Odluka o popisu nerazvrstanih cesta donesena je na temelju valjane pravne osnove članka 107. Zakona o cestama, u svezi s odredbom članka 32. Statuta Grada Novalje koja ovlašćuje gradsko vijeće na donošenje odluka i drugih općih akte koji su mu stavljeni u djelokrug zakonom i podzakonskim aktima.

9. U svezi navoda podnositelja da su prekoračene ovlasti donositelja iz odredbe članka 131. Zakona o cestama, ističe se da predmetna odredba regulira upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige i kao što je Ustavni sud Republike Hrvatske izrazio u svojoj odluci broj: U-I-6326/11 od 7. veljače 2017. predstavlja odredbu pravnotehničke naravi, a ne temelj za proglašenje javnog dobra u općoj uporabi. Predmet uređenja stavka 1. članka 131. Zakona o cestama je definiranje pojma nerazvrstanih cesta, dok je predmet uređenja stavka 2. toga članka terminološka prilagodba "nazivlja" pri upisu prava vlasništva jedinica lokalne samouprave za one nerazvrstane ceste koje su već upisane kao vlasništvo jedinica lokalne samouprave – pri čemu ne dolazi ni do kakve promjene nositelja prava vlasništva. Predmet uređenja stavaka 3., 4., 5. i 6. članka 131. Zakona o cestama su pravno-tehničke i postupovne pojedinosti upisa u zemljišne knjige, odnosno u katastar onih nerazvrstanih cesta koje nisu upisane u zemljišne knjige (ili nije upisano njihovo stvarno stanje) i onih koje nisu evidentirane (ni) u katastru (ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje). U oba slučaja upis obavlja nadležni sud po službenoj dužnosti, na temelju prijavnog lista tijela nadležnog za katastar. Ustavni sud zaključuje da je iz sadržaja navedenih odredaba jasno da u postupku upisa ne sudjeluju stranke, da zemljišnoknjižni sud u načelu

rješenje donosi na temelju prijavnog lista nadležnog katastarskog ureda, kao jedinog relevantnog dokumenta koji dokazuje stvarno stanje nekretnine te da sud provodi upis nerazvrstane ceste kao javnog dobra u općoj upotrebi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave. Nadalje, stavak 7. članka 131. Zakona o cestama proširuje pravni režim "javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave" na sve one ceste koje se (prema nomenklaturi Zakona o cestama) mogu smatrati nerazvrstanim cestama, a koje su, kao nerazvrstane ili javne ceste, bile u javnoj uporabi do 1. siječnja 1997. Pored navedenog, člankom 133. Zakona o cestama uređen je upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige.

10. Podnositelji prijedloga osporavaju zakonitost određivanja dijela njihove nekretnine kao dijela nerazvrstane ceste, navodeći da se predmetna nekretnina nije koristila za promet vozila po bilo kojoj osnovi, odnosno nije bila pristupačna većem broju korisnika.

11. Članak 98. stavak 1. Zakona o cestama 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 Zakona o cestama, 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« br. 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.

12. Za ocjenu zakonitosti osporavane odluke mjerodavan je članak 131. stavak 1. Zakona o cestama, kojim je propisano da ceste koje se na dan stupanja na snagu tog 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 tog Zakona, postaju nerazvrstane ceste.

13. Sud smatra da podaci spisa predmeta, odnosno dokumentacija na koju upire donositelj osporene Odluke upućuje na zaključak da je riječ o cesti koja udovoljava uvjetima iz Zakona o cestama da bi se mogla smatrati nerazvrstanom cestom. Naime, uvidom u Zajednički informacijski sustav zemljišnih knjiga i katastra, jedinstvenu bazu podataka zemljišnih knjiga i katastra, koji podaci odgovaraju podacima iz orto-foto snimke iz 2011. proizlazi da preko nekretnine u vlasništvu podnositelja prolazi cesta (asfaltirani put) koja se može koristiti za promet vozilima po bilo kojoj osnovi, te nema zapreke da se njome mogu koristiti i ostali, a ne samo vlasnici nekretnina. U svezi navoda podnositelja da se na početku tog puta nalazi rampa, potrebno je istaknuti kako iz priloženih snimaka kao i Google Map Viewer proizlazi da rampa ili slična prepreka nisu vidljive, čime bi bio onemogućen slobodan prolaz osporenom cestom, niti bi isto bilo od utjecaja na donošenje odluke.

14. U odnosu na prigovor podnositelja da mu je povrijeđeno pravo vlasništva, Sud upućuje podnositelje na odluku Ustavnog sud Republike Hrvatske broj: U-III-3726/2021. od 24. lipnja 2025.

15. Slijedom navedenog, ne mogu se ocijeniti osnovanim navodi podnositelja da je nerazvrstana cesta oznake 140 320 Bjelovarska ulica – NC 142 Novalja pogrešno utvrđena nerazvrstanom cestom. Kako se navodi podnositelja prijedloga ocjenjuju neosnovanim, to je trebalo odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. u vezi s člankom 169. stavkom 1. ZUS-a odlučiti kao u izreci presude.

U Zagrebu 21. srpnja 2026.

Predsjednica vijeća
Željka Zrilić Ježek, univ. spec., v.r.