



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

Poslovni broj: Usoz-156/2024-10

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 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 po zahtjevu MP, [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], SGL, [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], ŽL, [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], ACP, [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], GGPC, [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], svi zastupani po opunomoćenicima Zlatku Jurlini i Vladimiru Rončeviću, odvjetnicima iz Zadra, Obala kneza Branimira 16, na sjednici vijeća održanoj dana 27. travnja 2026.

presudio je

Ukida se Odluka o proglašenju statusa nerazvrstane ceste – javnog dobra u općoj uporabi klasa: 340-01/22-01/296, urbroj: 2198/01-1-22-8 od 21. lipnja 2022. („Glasnik Grada Zadra“, broj: 9/22.).

Obrazloženje

1. Uvodno naznačeni podnositelji podnose zahtjev za ocjenu Odluke o proglašenju statusa nerazvrstane ceste – javnog dobra u općoj uporabi, klasa: 340-01/22-01/296, urbroj: 2198/01-1-22-8 od 21. lipnja 2022., objavljenu u "Službenom glasniku Grada Zadra" broj 9 od 28. lipnja 2022. Odluka je donesena na XII. sjednici Gradskog vijeća Grada Zadra održanoj 21. lipnja 2022.
2. Podnositelji zahtjeva navode da je temeljni razlog nezakonitosti navedenog općeg akta činjenica što je sporna Odluka donesena na temelju članka 62. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu, članka 131. Zakona o cestama i članka 27. Statuta Grada Zadra. Ističu da članak 27. Statuta Grada Zadra ne daje ovlast predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave za donošenje odluke kojom nekretninu u privatnom vlasništvu proglašavaju javnim dobrom. Nadalje, navode da sadržaj odredbe članka 62. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu i članak 131. Zakona o cestama, u okolnostima konkretnog slučaja, ne daju ovlast za donošenje Odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi jer članak 131. Zakona o cestama propisuje načine evidentiranja nerazvrstanih cesta izgrađenih do dana stupanja na snagu Zakona o cestama i ni jednim stavkom ovoga članka nije propisana ovlast jedinice lokalne samouprave da donosi Odluku o

proglašenju statusa nerazvrstane ceste. Što se tiče pozivanja na odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu, kraj činjenice da je predmetni put izgrađen prije stupanja na snagu Zakona o komunalnom gospodarstvu, odnosno prije 4. kolovoza 2018., to znači da je pravni put za upis takve komunalne infrastrukture propisan člankom 132., a ne člankom 59. i 62. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Ističu kako predmetni "odvojak nerazvrstane ceste" nije bio evidentiran niti u katastru niti u zemljišnoj knjizi stoga se na iste primjenjuje odredbe članka 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Odluka o proglašenju statusa javnog dobra odnosno komunalne infrastrukture na temelju članka 62. Zakona o komunalnom gospodarstvu odnosi se isključivo na slučajeve kada je jedinica lokalne samouprave već uknjižena kao vlasnik nekretnine, dakle kada se radi o redovnom postupku upisa ovog statusa nekretnine. Nastavni razlog nezakonitosti sporne odluke podnositelji zahtjeva nalaze u činjenici da predmetne nekretnine koje su proglašene javnim dobrom ne predstavljaju komunalnu infrastrukturu. Naime, katastarska čestica [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina] u naravi predstavlja dio privatnog puta ove čestice koja je u suvlasništvu podnositelja prijedloga kojim se koriste isključivo vlasnici ove nekretnine. Ovaj privatni put formiran je prije petnaest godina samo za potrebe prilaza objektu koji se nalazi na ovoj čestici zemlje i nema druge svrhe. Sve ostale susjedne nekretnine imaju posebne prilaze javnim putevima i proglašavanjem "odvojkom" dijela predmetne nekretnine nema apsolutno nikakvu svrhu osim što se radi o nezakonitom izvlaštenju. Pozivaju se na savjetodavnu raspravu održanu u ovosudnom predmetu posl. br. Usoz-26/2021-11 od 22. svibnja 2023. na kojoj je zaključeno da kriteriji po kojima treba procijeniti radi li se o komunalnoj infrastrukturi ili ne leže u činjeničnim utvrđenjima o tome koristi li se nekretnina u javne svrhe i obavljaju li se komunalne djelatnosti na toj nekretnini u vrijeme stupanja na snagu Zakona o komunalnom gospodarstvu odnosno na dan 4. kolovoza 2018. U okolnostima konkretnog slučaja Grad Zadar ničim nije dokazao da se predmetna nekretnina koristi u javne svrhe niti da se na njoj obavljaju bilo kakve komunalne djelatnosti. U konkretnom slučaju, ističu podnositelji, nije proveden nikakav upis u korist ovlaštenika Grada Zadra niti su vlasnici obeštećeni za gubitak prava vlasništva. Slijedom navedenog, predlažu ukinuti Odluku o proglašenju statusa nerazvrstane ceste – javnog dobra u općoj uporabi Gradskog vijeća Grada Zadra od 21. lipnja 2022. i to u dijelu članka 1. koji se odnosi na katastarsku česticu 1190/8 k.o. Diklo – odvojak nerazvrstane ceste Krešimirova obala.

3. U očitovanju na podneseni zahtjev donositelj općeg akta ističe kako je Grad Zadar, kao tijelo nadležno za upravljanje nerazvrstanim cestama na svom području, na temelju odredbi članaka 123. do 133. Zakona o cestama, Odluke o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste („Narodne novine“ 44/12.) i objašnjenja Središnjeg ureda Državne geodetske uprave od 29. listopada 2012., pokrenuo postupak evidentiranja predmetne nerazvrstane ceste radi upisa u zemljišne knjige i katastar. Navode da je postupak izrade geodetskog elaborata za evidentiranje predmetne nerazvrstane ceste započeo javnim pozivom u lokalnom glasilu 22. travnja 2022., kojim javnim pozivom Grad Zadar, kao upravitelj nerazvrstanih cesta na svom području, obavještava nositelje stvarnih prava na nekretninama koje neposredno graniče sa zemljištem na kojem je izvedena cesta, o započinjanju postupka evidencije nerazvrstanih cesta. Prije donošenja Odluke o proglašenju statusa nerazvrstane ceste – javnim dobrom u općoj uporabi, Upravni odjel za komunalne djelatnosti i zaštitu okoliša, Odsjek za ceste i promet na upit Povjerenstva za evidenciju komunalne infrastrukture o snimljenim dijelovima čestice

zemlje koje predstavljaju cestu po skici obuhvata nerazvrstanih cesta tvrtke Aces d.o.o., očitovao se da se dio predmetne k.č. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina] smatra nerazvrstanom cestom sukladno odredbama Zakona o cestama. Tvrdnja podnositelja prijedloga da im se oduzima vlasništvo navedenom Odlukom nije točna budući se Odlukom samo utvrđuje da dijelovi nekretnina koje u stvarnosti predstavljaju nerazvrstanu cestu imaju status javnog dobra u općoj uporabi. Podnositelji prijedloga za ocjenu zakonitosti samo su formalno upisani kao vlasnici dok u stvarnosti navedeni dijelovi predstavljaju nerazvrstanu cestu. Ističe se da je nerazvrstana cesta javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi te se ista ne može otuđiti iz vlasništva jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi niti se na istoj mogu stjecati stvarna prava. Navode kako nije sporna ovlast predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave za donošenje Odluke o proglašenju nerazvrstane ceste javnim dobrom u općoj uporabi kao niti materijalno pravne osnove za donošenje Odluke. Nadalje, mišljenja su da nisu sporne niti činjenice da se predmetna površina na dan stupanja na snagu Zakona o cestama koristila za promet vozila i koju je svatko mogao slobodno koristiti te je time postala nerazvrstana cesta po samom zakonu. Predlažu odbiti zahtjev.

4. Zahtjev je osnovan.

5. Osporenu Odluku od 21. lipnja 2022. donijelo je Gradsko vijeće Grada Zadra temeljem članka 62. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ 68/18., 110/18. i 32/20.), članka 131. Zakona o cestama („Narodne novine“ 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14. i 110/19.) i članka 27. Statuta Grada Zadra ("Glasnik Grada Zadra" 9/09., 28/10., 33/13., 9/14., 2/15.-pročišćeni tekst, 3/18., 7/18.-pročišćeni tekst, 15/19., 2/20. i 3/21.).

6. Člankom 1. Odluke poimence se navode katastarske čestice u k.o. [katastarska općina] u naravi nerazvrstana cesta naziva [adresa], katastarske čestice u k.o. [katastarska općina] u naravi odvojak nerazvrstane ceste naziva [adresa], katastarske čestice sve k.o. [katastarska općina] u naravi nerazvrstana cesta naziva [adresa], dio čestice u naravi odvojak nerazvrstane ceste naziva [adresa], dijelovi čestice u k.o. [katastarska općina] u naravi nerazvrstana cesta naziva [adresa], dijelovi čestice sve u k.o. [katastarska općina] u naravi odvojak nerazvrstane ceste naziva put [adresa], dijelovi čestice sve u k.o. [katastarska općina] u naravi odvojak nerazvrstane ceste naziva [adresa].

Člankom 2. propisano je da će se temeljem ove Odluke ceste koju čine dijelovi čestica zemlje navedenih u članku 1. ove Odluke i prijavnog lista upisati u zemljišnoj knjizi Općinskog suda u Zadru kao nerazvrstana cesta – javno dobro u općoj uporabi, neotuđivo vlasništvo Grada Zadra, Narodni trg broj 1, Zadar, OIB: 09933651854.

Člankom 3. propisuje se da se nerazvrstane ceste iz članka 1. ove Odluke koriste se za promet vozilima na dan stupanja na snagu Zakona o cestama („Narodne novine“ 84/11.).

Člankom 4. propisano je da Odluka stupa na snagu danom donošenja, a objavit će se u "Glasniku Grada Zadra".

7. Ocjenjujući zakonitost osporavane Odluke Sud nalazi da zakonske i statutarne odredbe na temelju kojih je Odluka donesena nisu valjana pravna osnova za njezino donošenje. Naime, odredba članka 131. Zakona o cestama 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.

7.1. Nadalje, u odnosu na utvrđivanje nerazvrstanih cesta, odredbe članka 62. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu u svezi s člankom 27. Statuta Grada Zadra nisu valjana pravna osnova za donošenje osporenog općeg akta, jer je navedeno regulirano specijalnim zakonom (Zakonom o cestama).

8. Polazeći od ocjene da odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu, Zakona o cestama i Statuta Grada Zadra, na temelju kojih je osporavana Odluka donesena, nisu valjana osnova za donošenje Odluke, kao što je predmetna, Sud istu ocjenjuje nezakonitom.

9. Slijedom navedenog, na temelju članka 162. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 36/24.), odlučeno je kao u izreci.

10. Ukinuti opći akt prestaje važiti danom objave u „Narodnim novinama“ temeljem odredbe članka 162. stavak 4. Zakona o upravnim sporovima.

U Zagrebu 27. travnja 2026.

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