



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

Poslovni broj: Usoz-68/2024-9

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 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 JG, [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], koju zastupa opunomoćenica Božena Budimir, odvjetnica u Zadru, Široka ulica 12a, na sjednici vijeća održanoj dana 21. srpnja 2026.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o proglašenju statusa nerazvrstane ceste – javnog dobra u općoj uporabi, kč. 1718/6 i 1719/3, k.o. Ždrelac, klasa: 024-01/23-02/05, urbroj: 2198-17-01/1-23-15 od 23. studenog 2023. ("Službeni glasnik Općine Pašman", broj: 14/23.).

Obrazloženje

1. Podnositeljica zahtjeva navodi kako se Odlukom Općinskog vijeća Općine Pašman proglašava status nerazvrstane ceste – javnog dobra u općoj uporabi na kč. br. 1718/6 i 1719/3, k.o. Ždrelac, a predmetna Odluka podnositeljici zahtjeva nikad nije dostavljena, već je za istu saznala tek kada je primila rješenje Općinskog suda u Zadru, Stalne službe u Biogradu na Moru, Zemljišno-knjižni odjela, poslovni broj: Z-8720/2024 od 10. travnja 2024., kojim se dopušta uknjižba prava vlasništva na kč. br. [katastarska čestica], k.o. [katastarska općina] kao javno dobro u općoj uporabi, na kojoj je do tada bila uknjižena kao suvlasnica s bratom LG. Navodi da je na predmetnom dijelu doista oduvijek postojao javni put, ali taj put je oduvijek bio širine 1 do 1,5 metra i u toj se širini oduvijek koristio. Podnositeljica zahtjeva je prije tri do četiri godine nasula zemlju isključivo kako bi si olakšala pristup na svoju nekretninu, a ne u cilju proširenja javnog puta. Da je predmetni put imao manju širinu vidljivo je iz skice premjeravanja od 1. listopada 2022., sadašnjeg katastarskog plana te fotografije lica mjesta. Prileže povijesni prikaz zk. izvatka, iz kojeg je razvidno da je podnositeljica zahtjeva bila suvlasnica čestice [katastarska čestica], k.o. [katastarska općina]. Nadalje, navodi kako je iz priloženih skica također vidljivo da je sada formirana čestica [katastarska čestica], k.o. [katastarska općina] bila sastavni dio čestice [katastarska čestica], k.o. [katastarska općina] na kojoj se nalazi kuća i pomoćni objekt podnositeljice zahtjeva. Ističe da su osporene odredbe Odluke nezakonite, jer nije proveden nikakav postupak izvlaštenja, ni obeštećenja vlasnika čestice [katastarska čestica], k.o. [katastarska općina], niti je itko ikada podnositeljicu zahtjeva tražio suglasnost za izdvajanje dijela njezine čestice i formiranje čestice [katastarska čestica], k.o. [katastarska općina], niti

za proglašenje istom nerazvrstanom cestom. Navodi da predmetna čestica u naravi ni ne čini nerazvrstanu cestu, te da se predmetni put (u širini od 1 do 1,5 metra) oduvijek koristio za prolaz pješice, za nekolicinu mještana koji su tuda išli u masline, a nikada se nije koristio za veći broj korisnika, niti za provoz automobilima. Nasuti zemljani dio, koji sada općina oduzima i od njega formira česticu [katastarska čestica], koristi isključivo podnositeljica zahtjeva za prilaz svojoj kući i ostatku dvorišta. Slijedom navedenog, predlaže donijeti presudu kojom se ukida predmetna Odluka Općinskog vijeća Općine Pašman.

2. U odgovoru na podneseni zahtjev donositelj akta ističe kako su netočni navodi podnositeljice da se Odlukom oduzima suvlasništvo tužiteljice na predmetnoj čestici. Navodi kako se odluka temelji na članku 131. Zakona o cestama, dok je vlasnik nerazvrstane ceste – javnog dobra u općoj uporabi jedinica lokalne samouprave na čijem se području ista nalazi, i to temeljem zakona. Nadalje, ističe se da je u preambuli Odluke naveden članak 62. stavak 1. i 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu, temeljem kojeg predstavničko tijelo donosi Odluku o proglašenju komunalne infrastrukture - javnog dobra u općoj uporabi. Pored navedenog, prije donošenja pobijane Odluke, Upravni je odjel za opće poslove, komunalni sustav i financije temeljem članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama proveo je javno savjetovanje nacrtu prijedloga osporavane Odluke u periodu od 16. listopada do 15. studenoga 2023., dok u tijeku javnog savjetovanja nije pristigla niti jedna primjedba na nacrt osporene Odluke stoga nije bilo potrebe za njenom izmjenom. Donositelj općeg akta navodi kako je sukladno Zakonu o cestama i definiciji nerazvrstane ceste donio pobijanu Odluku i nema mjesta za njeno poništavanje, jer je navedena nekretnina davno prije stupanja na snagu Zakona o cestama predstavljala javni put, i to upravo oblikom i veličinom kako je to i danas u naravi. Da se radi o davno postojećem putu nije sporno, jer to i sama podnositeljica zahtjeva priznaje u svom zahtjevu. Navodi podnositeljice kako je ona prije tri do četiri godine nasula zemlju isključivo kako bi si olakšala pristup na svoju nekretninu, a ne u cilju proširenja javnog puta, nisu životni ni logični, jer fotografije sačinjena na licu mjesta upravo govore drugačije. Nitko pa ni sama podnositeljica zahtjeva nema pravo vršiti nasipavanje i neovlašteno proširenje nerazvrstane ceste kako bi sebi osigurali nesmetani prilaz na privatnu parcelu, odnosno, u ovom slučaju, ulaz u svoju nekretninu. Podnositeljica zahtjeva neovlašteno na predmetnu nerazvrstanu cestu postavlja prepreke kako bi se ograničio, odnosno onemogućio nesmetani prolaz ostalim korisnicima predmetne nerazvrstane ceste. Također, potrebno je istaknuti kako je upravo podnositeljica zahtjeva zajedno sa svojim bratom, kao prema ranijem upisu u zemljišnim knjigama prodala predmetnu nerazvrstanu cestu 13. ožujka 2024. te je kupac pokušao ishodovati vlasništvo na javnom dobru u općoj uporabi – nerazvrstanoj cesti, ali je u tome odbijen temeljem rješenja Općinskog suda u Zadru, Stalne službe Biograd na Moru, poslovni broj: Z-8931/2024, i to upravo iz razloga jer privatna osoba na javnom dobru od interesa za Republiku Hrvatsku ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi. Nadalje, što se tiče navoda podnositeljice zahtjeva kojima osporava odredbe Odluke kao nezakonite, jer nije proveden nikakav postupak izvlaštenja, ni obeštećenja vlasnika čestice [katastarska čestica], k.o. [katastarska općina], niti je itko ikada podnositeljicu zahtjeva tražio suglasnost za izdvajanje dijela njezine čestice i formiranje čestice [katastarska čestica], k.o. [katastarska općina], niti za proglašenje iste nerazvrstanom cestom, nisu utemeljene, i to iz razloga jer postupci izvlaštenja i isplate naknade u Zakonu o cestama nisu predviđeni za nekretnine koje su u naravi ceste nastale prije stupanja na snagu Zakona o cestama, a što je ovdje i konkretan slučaj. Nerazvrstana cesta je nekretnina na kojoj se pravo vlasništva subjekata javnog

prava stječe *ex lege*. Akt upisa u zemljišne knjige takvog stjecanja prava vlasništva nema konstitutivno značenje, kao što je to slučaj kod ostalih oblika stjecanja prava vlasništva na nekretninama, odnosno javnopravni subjekt kao stjecatelj po samom zakonu, nema obvezu uknjižiti svoje pravo vlasništva, odnosno da izostanak uknjižbe ne znači da vlasništvo nije stekao. Slijedom navedenog, razvidno je da je Općinsko vijeće Općine Pašman sukladno odredbama Zakona o cestama i Zakona o komunalnom gospodarstvu donijelo pobijanu Odluku, jer je podnositeljica zahtjeva sa svojim bratom samo formalno upisana kao vlasnik, dok u stvarnosti označena nekretnina predstavlja nerazvrstanu cestu.

3. Dostavljenim očitovanjem podnositeljica zahtjeva ukazuje kako formiranje čestice [katastarska čestica] i upis čestice kao puta u vlasništvu Općine Pašman predstavlja grubo kršenje Ustavom zajamčenog prava podnositeljice zahtjeva na privatno vlasništvo, koje joj se oduzima bez da ju se o ičemu obavijestilo ili zatražilo suglasnost.

4. Zahtjev je osnovan.

5. Osporenu Odluku o proglašenju statusa nerazvrstane ceste – javnog dobra u općoj uporabi kč. 1718/6 i 1719/3, k.o. Ždrelac donijelo je Općinsko vijeće Općine Pašman na svojoj 16. sjednici održanoj 23. studenog 2023. temeljem članka 62. stavak 1. i 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", 68/18., 110/18., 32/20.), članka 107. i 131. Zakona o cestama ("Narodne novine", 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22, 114/22, 133/23.) i članka 31. Statuta Općine Pašman ("Službeni glasnik Općine Pašman", 1/21. i 4/22.).

Predmetna Odluka objavljena je u Službenom glasniku Općine Pašman, broj: 14/23. od 23. studenog 2023.

6. Oспораваном Odlukom propisano je:

Članak 1.

Utvrđuje se da su nekretnine oznake čest. zem. 1718/6 i 1719/3 u k.o. Ždrelac, u naravi nerazvrstana cesta.

Članak 2.

Temeljem ove Odluke cesta koju čini čestice zemlje navedene u članku 1. ove Odluke upisat će se u zemljišnoj knjizi Općinskog suda u Zadru, Stalna služba Biograda na Moru kao:

**NERAZVRSTANA CESTA – JAVNO DOBRO U OPĆOJ UPORABI,
neotuđivano vlasništvo OPĆINE PAŠMAN**

Obala tamarisa 6, Pašman

OIB: 91458878864.

Članak 3.

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

Članak 4.

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave, a objavit će se u „Službenom glasniku Općine Pašman“.

7. Iz zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta proizlazi da je predmet osporavanja ove Odluke utvrđenje da su nekretnine oznake čestice [katastarska čestica] i [katastarska čestica], u k.o. [katastarska općina] u naravi nerazvrstana cesta.

8. Člankom 62. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisano je da odluku o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i odluku o ukidanju statusa javnog dobra u općoj uporabi komunalne infrastrukture donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. Odluka iz stavka 1. ovoga članka, uz ostalo, mora sadržavati naziv i vrstu komunalne infrastrukture, podatak o katastarskoj

i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini na kojoj se infrastruktura nalazi te nalog nadležnom sudu za upis statusa javnog dobra u općoj uporabi u zemljišne knjige odnosno za brisanje tog statusa ako se radi o infrastrukturi koja se upisuje u zemljišne knjige (stavak 4.).

9. 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.

10. 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.

11. Odredba članka 131. Zakona o cestama, na koju se poziva Odluka, 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 upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige.

12. Iz podataka spisa predmeta razvidnih iz dokumenata dostavljenih sudu uz podneseni zahtjev, kao i iz zemljišnih knjiga te javno dostupnih podataka Državne geodetske uprave proizlazi da nekretnina o kojoj je u konkretnom slučaju riječ nije nerazvrstana cesta u smislu odredbe članka 131. stavak 1. Zakona o cestama (cesta koja se koristi za promet vozila).

13. Iz zemljišno-knjižnog izvatka Općinskog suda u Zadru, Zemljišno-knjižni odjel Biograd na Moru, zk. ul., broj: [zemljišnoknjižni uložak] istog Zemljišno-knjižnog odjela na katastarskoj čestici broj: [katastarska čestica], [adresa], put, u površini od 46 m² ispisuju se kao suvlasnici GL i GJ te je temeljem Odluke o proglašenju statusa nerazvrstane ceste – javno dobro u općoj uporabi od 23. studenoga 2023., ista čestica upisana kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općina Pašman.

Također, uvidom u digitalnu orto-foto kartu iz 2011. te Google kartu predmetne nekretnine i okolnog područja utvrđeno je da je riječ o uskom putu, šljunčanom, koji ne služi za promet vozilima, a ne o cesti u smislu članka 131. stavak 1. Zakona o cestama.

14. Slijedom navedenog, Sud utvrđuje da sporna nekretnina ne udovoljava uvjetima propisanim člankom 131. stavak 1. Zakona o cestama da bi se mogla smatrati nerazvrstanom cestom, a koja je kao takva postojala na dan stupanja na snagu Zakona o cestama. Stoga, osporavana Odluka o proglašenju statusa nerazvrstane ceste – javnog dobra u općoj uporabi, kč. [katastarska čestica] [katastarska čestica], k.o. [katastarska općina], nije suglasna sa zakonom.

15. Sukladno iznesenom, valjalo je na temelju odredbe članka 162. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", 36/24. i 39/26.) odlučiti kao u izreci presude.

16. Ukinuti opći akt prestaje važiti danom objave u "Narodnim novinama" temeljem članka 162. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima.

U Zagrebu 21. srpnja 2026.

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