

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2216

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Dijane Vidović, Senke Orlić-Zaninović i Lidije Vukičević, članica vijeća, te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu obavijesti A. i J. B. iz Z., koje zastupa opunomoćenik L. M., odvjetnik u Z., na sjednici vijeća održanoj 28. rujna 2020.

presudio je

Ukida se Odluka gradonačelnika Grada Zadra, klasa: 340-01/14-01/501, urbroj: 2198/01-2-17-63 od 29. rujna 2017.

Obrazloženje

Podnositelji su dostavili Sudu obavijest o uočenoj nezakonitosti Odluke gradonačelnika Grada Zadra, klasa: 340-01/14-01/501, urbroj: 2198/01-2-17-63 od 29. rujna 2017. Predlažu pokretanje postupka ocjene zakonitosti osporene Odluke po službenoj dužnosti na temelju članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine«, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS).

U obavijesti se navodi da je osporenu Odluku donio gradonačelnik koji nije nadležan za njeno donošenje. Pozivaju se na odredbe članka 35. stavka 1. točke 2. i članka 19a. stavka 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine«, 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak, 123/17. i 98/19.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S) kojima je propisana nadležnost predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i poslovi iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pored toga ističu da je člankom 36. Statuta Grada Zadra (»Glasnik Grada Zadra«, 9/09., 28/10., 3/13., 9/14. i 2/15. – pročišćeni tekst) propisano da gradonačelnik predlaže Gradskom vijeću donošenje općih i drugih akata, a da donosi opće akte samo kad je na to ovlašten propisima. Budući da gradonačelnik nijednim propisom nije ovlašten donijeti odluku o nerazvrstanim cestama, predlažu da ovaj Sud pokrene postupak ocjene zakonitosti osporene Odluke i Odluku ukine.

Odgovarajućom primjenom članka 32. ZUS-a Sud je pozvao donositelja osporene Odluke da se očituje o prijedlogu.

Donositelj osporene Odluke dostavio je Sudu očitovanje u kojemu u bitnom ističe da je osporena Odluka rezultat potrebe da se na temelju Zakona o cestama (»Narodne novine«, 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.; u daljnjem tekstu: ZOC) mogu evidentirati postojeće nerazvrstane ceste. Upire na odredbu ZOC-a kojom je propisano da su nerazvrstane ceste javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave i to ceste koje se na dan stupanja na snagu ZOC-a koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika. Navodi da je za upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige i katastar potrebno izraditi i dostaviti elaborat izvedenog stanja postojeće prometnice, prijavni list za zemljišnu knjigu s kopijom katastarskog plana, očitovanje upravitelja odnosno nositelja prava na nerazvrstanoj cesti i odgovarajuću odluku o javnoj ili nerazvrstanoj cesti odnosno ulici. Poziva se na članak 25. Statuta Grada Zadra kojim je propisano ako zakonom ili drugim propisom nije jasno određeno koje je tijelo nadležno za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Grada Z., poslovi koji se odnose na uređivanje odnosa iz samoupravnog djelokruga u nadležnosti su Gradskog vijeća, a poslovi izvršne naravi u nadležnosti gradonačelnika. Nadležnost tijela za obavljanje poslova, utvrđena zakonom ili drugim propisom ne može se prenositi na drugo tijelo odnosno drugu fizičku ili pravnu osobu ako zakonom nije drugačije određeno. Pored toga upire i na članak 36. Statuta Grada Zadra koji propisuje ovlasti gradonačelnika među kojima je i donošenje općih i pojedinačnih akata kada je na to ovlašten propisima. Mišljenja je da je u konkretnom slučaju riječ o operativnom izvršnom postupanju koje je u nadležnosti gradonačelnika te da se osporena Odluka ne odnosi na pitanja uređenja naselja i stanovanja i održavanje javnih cesta. Smatra da osporena Odluka nije opći akt zbog čega nije objavljena u »Glasniku Grada Zadra«. Napominje da je donesen veći broj odluka koje su, uz ostalu popratnu dokumentaciju, rezultirale time da se Grad Z. upisao u zemljišne knjige kao vlasnik nerazvrstanih prometnica na području Grada Z., u skladu s važećim Zakonom. Predlaže odbijanje zahtjeva.

Osporenu Odluku donio je gradonačelnik Grada Z. na temelju članaka 2. i 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu (»Narodne novine«, 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03. – pročišćeni tekst, 82/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13., 147/14. i 36/15.; u daljnjem tekstu: ZKG), članka 131. ZOC-a i članka 36. Statuta Grada Zadra.

Točkom 1. osporene Odluke utvrđuje se da su nekretnine, uz oznake čestica zemljišta, u naravi nerazvrstana cesta naziva R. ulica; dio nerazvrstane ceste naziva Ulica V. V.; nerazvrstana cesta naziva Ulica P. p. i nerazvrstana cesta naziva V. ulica. Točkom 2. Odluke određeno je da su sve ceste iz točke 1. nerazvrstane ceste – javno dobro u općoj uporabi, neotuđivo vlasništvo Grada Z. Točkom 3. Odluke određeno je da se nerazvrstane ceste iz točke 1. koriste za promet vozilima stupanjem na snagu ZOC-a. Točkom 4. Odluke određeno je da Odluka stupa na snagu danom donošenja.

Sud utvrđuje da gradonačelnik Grada Z. nije bio ovlašten za donošenje osporene Odluke.

Ovlaštenje gradonačelnika za donošenje osporene Odluke ne proizlazi iz članaka 2. i 3. ZKG-a na koje se gradonačelnik pozvao u uvodu Odluke.

Nadalje, članak 131. ZOC-a ne daje ovlaštenje za donošenje odluke kojom se utvrđuje da su određene nekretnine nerazvrstane ceste – javno dobro u općoj uporabi neotuđivo vlasništvo jedinica lokalne samouprave. Stavkom 4. članka 131. ZOC-a propisano je da se nerazvrstane ceste izgrađene do dana stupanja na snagu toga Zakona, koje nisu evidentirane u katastru ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju u katastru na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste, a koji nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom sukladno propisima iz članka 107. toga Zakona i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista.

Člankom 107. stavcima 3. i 4. ZOC-a propisano je da jedinica lokalne samouprave vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području, a sadržaj i način vođenja jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama propisuje ministar uz suglasnost ministra nadležnog za poslove komunalnog gospodarstva.

Člankom 36. točkom 2. Statuta Grada Zadra propisano je da u obavljanju izvršne vlasti gradonačelnik donosi opće i pojedinačne akte kada je na to ovlašten propisima.

Sud utvrđuje da ZOC i ZKG, na koje se gradonačelnik poziva, kao pravnu osnovu donošenja osporene Odluke, ne daju gradonačelniku ovlast za donošenje odluke o utvrđivanju određenih nekretnina nerazvrstanim cestama – javnim dobrom u općoj uporabi, kao neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave. Stoga, zbog nepostojanja zakonske ovlasti gradonačelnika za donošenje takve odluke, u konkretnom slučaju nije mjerodavna odredba članka 36. točke 2. Statuta Grada Zadra na koju se donositelj osporavane Odluke također poziva.

Sud napominje da rješenjem, broj: U-I-6326/2011, U-I-120/2012, U-I-321/2012, U-I-3482/2012, U-I-6119/2012, U-I-6038/2013, U-I-5961/2014, U-I-6280/2014 od 7. veljače 2017. Ustavni sud Republike Hrvatske nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 133. ZOC-a, kao ni prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 2., 3. i 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o cestama (»Narodne novine«, 92/14.), a obustavio je postupke u povodu prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 131. i 132. Zakona o cestama (»Narodne novine«, 84/11., 22/13., 54/13., 48/13.).

U obrazloženju toga rješenja Ustavni sud je naveo da su osporene odredbe ZOC-a norme pravno-tehničke prirode, što je vidljivo iz članka 131. stavka 1. ZOC-a koji definira pojam nerazvrstanih cesta, a predmet uređenja stavka 2. tog članka je 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. tog članka jesu pravne, 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), 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 ZOC-a jasno da u postupku upisa ne sudjeluju stranke (ne sudjeluje prema tome ni stjecatelj

– jedinica lokalne samouprave), da zemljišnoknjižni sud, u načelu, rješenje donosi na temelju prijavnog lista nadležnog katastarskog ureda, kao relevantnog dokumenta koji dokazuje stvarno stanje nekretnine te da sud provodi upis nerazvrstane ceste kao javnog dobra u općoj upotrebi u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Nadalje, stavak 7. toga članka proširuje pravni režim »javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu jedinica lokalne samouprave« na sve one ceste koje se (prema nomenklaturi ZOC-a) mogu smatrati nerazvrstanim cestama, a koje su kao nerazvrstane ili javne ceste, bile u javnoj uporabi do 1. siječnja 1997., odnosno do stupanja na snagu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (»Narodne novine«, 91/96., 68/98., 131/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12.), a čijoj javnoj uporabi su prethodili postupci oduzimanja i plaćanja naknada. To stoga što je Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, od njegova stupanja na snagu nadalje, detaljno uređeno pitanje vlasništva Republike Hrvatske i drugih osoba javnog prava.

Slijedom iznesenog, na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci ove presude.

Poslovni broj: Usoz-86/19-6

Zagreb, 28. rujna 2020.

Predsjednica vijeća

dr. sc. Sanja Otočan, v. r.