NN 49/2022 (25.4.2022.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usoz-36/21-19 od 21. ožujka 2022.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Dijane Vidović, Senke Orlić-Zaninović i Ante Galića, članova vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti u povodu obavijesti J. S.-K. i D. S.-K., oboje iz S. B., N…, S…, na sjednici vijeća održanoj 21. ožujka 2022.

presudio je

Ukida se Odluka o zaštiti dijela nekretnine čest. zem. 19666/2 k.o. Primošten izgradnjom zida, klasa: 361-02/19-02/03, urbroj: 2182/02-19-1 od 1. veljače 2019., koju je donio općinski načelnik Općine Primošten.

Obrazloženje

1. J. S.-K. i D. S.-K. iz S. A. D. podnijeli su ovom Sudu obavijest o nezakonitosti Odluke o zaštiti dijela nekretnine čest. zem. 19666/2 k.o. Primošten izgradnjom zida, klasa: 361-02/19-02/03, urbroj: 2182/02-19-1 od 1. veljače 2019., koju je donio općinski načelnik Općine Primošten (u daljnjem tekstu: Odluka).

2. Podnositelji predlažu da Sud, 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, 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS), po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti osporavane Odluke i ukine Odluku.

2.1. Smatraju da osporavana Odluka nije u skladu sa zakonom, u bitnom ističući da se tom Odlukom određuje gradnja tri zida na tri katastarske čestice, od kojih je jedna (kč. br. 19666/2 k.o. P.) javni put. Navode da je gradnja zidova prema osporavanoj Odluci nezakonita, ističući da čestice 722/12 i 774/3 ne diraju česticu 19666/2 (put), zbog čega je gradnja zidova na tim česticama irelevantna za zaštitu javnog puta i zaštitu javnog interesa koji se spominje u Odluci. Što se tiče zida na putu (kč. br. 19666/2) ističu da nisu obaviješteni o izgradnji zida te da im izgrađeni zid (koji je izgrađen na sredini javnog puta, a što je protivno zakonu), onemogućava korištenje vlastite garaže i prilaza posjedu. Upiru na odredbe Zakona o cestama (»Narodne novine«, 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/19. i 144/21.; u daljnjem tekstu: ZC) koje zabranjuju zaposjedati ili na drugi način smetati posjed javne ceste ili njezinog dijela, postavljati ograde i sl. Mišljenja su da je osporavana Odluka u nesuglasju i s člankom 4. stavkom 1., člankom 11. i člankom 17. Zakona o komunalnom gospodarstvu (»Narodne novine«, 68/18., 110/18. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 32/20.) te da je izgradnja spornog zida u nesuglasju s brojnim drugim zakonima (Zakonom o gradnji, Zakonom o građevinskoj inspekciji i Zakonom o državnom inspektoratu). Opisuju korespondenciju s različitim tijelima kojima su se obraćali radi zaštite svoje imovine odnosno njenog korištenja.

3. Uz obavijest nije priložena pojedinačna odluka u smislu članka 83. stavka 1. u vezi s člankom 84. stavkom 2. ZUS-a, pa je Sud razmotrio prijedlog na temelju članka 83. stavka 2. ZUS-a.

4. Sud je pozvao donositelja osporavanog općeg akta da se očituje o prijedlogu.

5. Donositelj osporavane Odluke u očitovanju u bitnom navodi da je zahtjev za ocjenu zakonitosti nepravodoban jer nije podnesen u roku od 30 dana od donošenja osporavane Odluke. Nadalje ističe da iz osporavane Odluke proizlazi da se grade dva zida (jedan na čestici 19666/2 k.o. P., a drugi na dijelu koji je granica između čestica 772/12 i 774/3 k.o. P.) radi sprječavanja uzurpacije nekretnina u vlasništvu Općine Primošten od strane vlasnika susjednih nekretnina. Navodi da sporni zid ne onemogućava podnositelje u korištenju njihove garaže jer je između garaže i zida put koji u najužem dijelu ima širinu 3 metra, a u najširem dijelu 3,55 metara. Napominje da se pred nadležnim sudom vodio parnični postupak radi smetanja posjeda koji su pokrenuli podnositelji, a koji postupak je pravomoćno okončan odbacivanjem tužbe s obrazloženjem da je sporni zid izgrađen na javnoj površini koja ne može biti predmet posjeda. Donositelj osporavane Odluke smatra da iz svega navedenoga proizlazi da osporavana Odluka ni na koji način ne ugrožava prava podnositelja

prijedloga. Poziva se na članak 101. stavak 2. ZC-a te ističe da je općinski načelnik, kao izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave, donošenjem osporavane Odluke postupio u skladu s tom zakonskom odredbom. Predlaže odbacivanje, a podredno odbijanje zahtjeva.

6. Prije svega valja istaknuti da u konkretnom slučaju nema mjesta odbacivanju »zahtjeva« zbog nepravodobnosti, kao što predlaže donositelj osporavane Odluke jer nije riječ o zahtjevu, već o obavijesti građana u smislu članka 83. stavka 2. ZUS-a, za koju nije propisan rok za podnošenje.

7. Osporavanu Odluku donio je općinski načelnik Općine Primošten na temelju članka 2. stavka 1. točke 4. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (»Narodne novine«, 112/17., 34/18., 36/19., 98/19. i 31/20.), članka 15. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi (»Narodne novine«, 120/16.), članka 5. stavka 2. točke a) Pravilnika o provedbi postupaka jednostavne nabave Općine Primošten (»Službeni vjesnik Općine Primošten«, 1/18.) i članka 45. Statuta Općine Primošten (»Službeni vjesnik Općine Primošten«, 1/18. i 2/18.).

8. Osporavana Odluka glasi:

Odluka o zaštiti dijela nekretnine čest. zem. 19666/2 k.o. Primošten

1. Iz razloga zaštite imovine Općine Primošten i sprječavanja uzurpacije nekretnina u vlasništvu Općine Primošten od strane vlasnika susjednih nekretnina izgraditi će se zidovi na dijelu nekretnine katastarske oznake čest. zem. 19666/2 K.O. Primošten (nekretnine koja u naravi predstavlja javni put), kao i na dijelu koji predstavlja granicu između nekretnina katastarske oznake čest. zem. 772/12 i 774/3 (koja u naravi predstavlja gornji dio Ulice Velika Raduča do magistrale, dok je u zemljišnim knjigama opisano kao put, neplodno), sve radi zaštite i sprječavanja uzurpacije puta nužnog za siguran i neometani prolazak svih žitelja sa područja Općine Primošten.

2. Konkretni zidovi iz točke 1. ove Odluke, a sukladno Pravilniku o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, protezati će se do visine 1 metar -1,20 metara, a duljine od 1 metar do 2 metra.

3. Iz razloga ekonomske prirode, odnosno uštede, gradnja iz točke 1. ove Odluke biti će povjerena ustanovi odnosno poduzeću u vlasništvu Općine Primošten – Bucavcu d.o.o., a sredstva za financiranje predmetne gradnje osigurava Proračun Općine Primošten za 2019. godinu.

4. Sukladno čl. 6. st. 1. Pravilnika o provedbi postupaka jednostavne nabave Općine Primošten (»Službeni vjesnik Općine Primošten«, 1/17.) Općina Primošten i izabrani pružatelj usluge svoje međusobne odnose ne trebaju regulirati zasebnim ugovorom, budući da se za nabavu radova, roba i usluga procijenjene vrijednosti manje od 20,000.00 kuna ne treba sklapati poseban ugovor.

5. Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja.

9. Člankom 3. stavkom 2. ZUS-a propisano je da je predmet upravnog spora ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.

10. Prema stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženom u rješenju broj: U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012. godine (»Narodne novine«, 41/12), općim aktom smatraju se eksterni i interni opći akti donositelja navedeni u članku 3. stavku 2. ZUS-a.

11. Opći akt, u smislu naprijed navedene odredbe ZUS-a, osim ovlaštenog donositelja, karakterizira uređenje društvenih odnosa na apstraktan i generalan način, što podrazumijeva autoritativnu regulaciju odnosno donošenje općih normi u okviru obavljanja javnih ovlasti. Iz navedenoga valja zaključiti da su opći akti oni akti kojima se unaprijed uređuju društveni odnosi na apstraktan način, a odnose se na neodređen broj adresata te se u njima na općenit način propisuje određeno pravilo. Suprotno tome, pojedinačni akti uređuju točno određeni, konkretan slučaj i vrijede za određenu, konkretnu situaciju i subjekte koji su individualno određeni.

12. Unatoč činjenici da osporavana Odluka obuhvaća i neke elemente pojedinačnog akta (osobito u točkama 3. i 4. Odluke), Sud smatra da sadržaj točke 1. osporavane Odluke odnosno njezin predmet uređenja upućuje na zaključak da je riječ o općem aktu čija je ocjena zakonitosti u nadležnosti ovoga Suda.

13. Ocjenjujući zakonitost osporavanog općeg akta, Sud utvrđuje da općinski načelnik Općine Primošten nije bio ovlašten, ni Statutom Općine Primošten ni zakonom, donijeti osporavanu Odluku.

14. Ovlasti općinskog načelnika propisane su člankom 48. stavkom 1. 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., 98/19. i 144/20.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S). Tom je odredbom, među ostalim, propisano da općinski načelnik priprema prijedloge općih akata, izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela, upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice lokalne samouprave kao i njezinim prihodima i rashodima u skladu sa zakonom i statutom te obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

15. Prema članku 33. stavku 1. Statuta Općine Primošten koji je bio na snazi u vrijeme donošenja osporavane Odluke, Općinsko vijeće, u okviru svog samoupravnog djelokruga, među ostalim, donosi odluke i druge opće akte koji su mu stavljeni u djelokrug zakonom i podzakonskim aktima.