NN 144/2020 (23.12.2020.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usoz-116/20-3 od 28. listopada 2020.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

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 Biserke Kalauz, članica vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu prijedloga P. l. d.d., P., na sjednici vijeća održanoj 28. listopada 2020.

presudio je

Ukida se Zaključak o utvrđivanju popisa nerazvrstanih cesta na području Grada U. – U. (»Službene novine Grada Umaga«, 14/19.).

Obrazloženje

Podnositelj je Sudu podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti Zaključka o utvrđivanju popisa nerazvrstanih cesta na području Grada U. – U., (»Službene novine Grada Umaga«, 14/19.).

U zahtjevu se u bitnom ističe da je Zaključak donijelo neovlašteno tijelo budući da Gradonačelnik Grada U., koji je donio osporavani Zaključak, na temelju Statuta Grada U. (»Službene novine Grada Umaga«, 9/09., 3/13., 14/13., 9/18., 13/18. i 7/19.) nije ovlašten donositi opće akte, već samo pripremati prijedloge općih akata, odnosno izvršavati ili osiguravati izvršavanje općih akata predstavničkog tijela. Podnositelj smatra da ni članak 109. Zakona o cestama (»Narodne novine«, 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.; u daljnjem tekstu: ZOC) ne daje ovlaštenje gradonačelniku za donošenje općeg akta kao što je osporavani Zaključak. Mišljenja je da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nema zakonsku osnovu za prijenos ovlasti za donošenje općeg akta na izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave. U obrazloženju zahtjeva podnositelj nadalje ističe da je vlasnik nekretnina na koje se, među ostalim, odnosi osporavani Zaključak odnosno nekretnina koje su predmet koncesijskog odnosa između podnositelja zahtjeva i donositelja osporavanog Zaključka. Navodi da je riječ o površinama koje ne ispunjavaju uvjete iz zakonske definicije nerazvrstane ceste. Smatra da bi primjenom Zaključka bilo povrijeđeno njegovo pravo vlasništva kao i prava koja proizlaze iz koncesijskog odnosa. Poziva se na ustavne odredbe o jamstvu i ograničenju prava vlasništva te na članak 1. Protokola 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori«" 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst; 8/99. – ispravak, 14/02., 1/06. i 2/10.). Predlaže ukidanje osporavanog Zaključka.

Donositelj općeg akta, Gradonačelnik Grada U., u očitovanju o zahtjevu u bitnom ističe da se od uspostave jedinstvene baze podataka nerazvrstanih cesta tâ baza nadopunjuje te objavljuje, pri čemu je 27. rujna 2019. obavljena posljednja nadopuna. Smatra da osporavani akt nije opći akt u smislu 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), već isključivo evidencija odnosno jedinstvena baza podataka o nerazvrstanim cestama na području Grada U. u smislu članka 107. stavka 3. ZOC-a iz kojega proizlazi ovlaštenje jedinica lokalne samouprave za donošenje takvog akta. ZOC ne propisuje tko unutar jedinice lokalne samouprave utvrđuje popis nerazvrstanih cesta, već određuje da će nadležni ministar odrediti sadržaj i način vođenja jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama, a koji propis nije donesen. Navodi da je u odnosu na javne ceste takav propis donesen te da je tim propisom određeno da unos podataka u bazu mogu vršiti ovlašteni djelatnici upravitelja ili druge ovlaštene osobe od strane upravitelja, što je i očekivano jer je riječ o »običnoj evidenciji cesta koja se često nadopunjuje«. Budući da za nerazvrstane ceste nije donesen takav propis, nastala je tehnička pravna praznina o tome tko unosi podatke u bazu podataka. Jedan od načina rješavanja takvih slučajeva primjena je pravne analogije koja u konkretnom slučaju upućuje na zaključak da evidenciju može voditi bilo koja osoba koju je ovlastilo nadležno tijelo jedinice lokalne samouprave, u ovom slučaju Grada U.. Napominje da je Gradsko vijeće Grada U., na temelju članka 109. ZOC-a, donijelo Odluku o nerazvrstanim cestama na području Grada U. (»Službene novine Grada Umaga«, 7/14.) te da iz članka 109. ZOC-a proizlazi ovlast jedinice lokalne