NN 7/2018 (19.1.2018.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usoz-19/17-9 od 21. prosinca 2017.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

198

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Lidije Vukičević, Senke Orlić-Zaninović i Marine Kosović Marković, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Blaženke Drdić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti, na sjednici vijeća održanoj 21. prosinca 2017.

presudio je

Ukida se odredba točke II. Odluke o prihvaćanju Programa modernizacije i asfaltiranja nerazvrstanih cesta na području Grada Lepoglave za 2016. godinu (»Službeni vjesnik Varaždinske županije«, broj 52/16.).

Obrazloženje

Ovom Sudu obratio se Željko Glavica iz Lepoglave podneskom kojim je zatražio ocjenu zakonitosti Odluke o utvrđivanju procedure asfaltiranja (modernizacije) nerazvrstanih cesta na području Grada Lepoglave, klasa: 402-07/16-01/2, urbroj: 2186/016-01-16-1 od 18. travnja 2016., koju je donio gradonačelnik Grada Lepoglave, te Odluke o prihvaćanju Programa modernizacije i asfaltiranja nerazvrstanih cesta na području Grada Lepoglave za 2016. godinu (»Službeni vjesnik Varaždinske županije«, broj 52/16.), koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Lepoglave.

Kako je zatražena ocjena zakonitosti dvije različite odluke, ovaj Sud je predmet razdvojio, slijedom čega je o zakonitosti Odluke o prihvaćanju Programa modernizacije i asfaltiranja nerazvrstanih cesta na području Grada Lepoglave za 2016. godinu (»Službeni vjesnik Varaždinske županije«, broj 52/16. – dalje u tekstu: Odluka) odlučio pod ovosudnim brojem predmeta (Usoz-19/17), a o zakonitosti Odluke o utvrđivanju procedure asfaltiranja (modernizacije) nerazvrstanih cesta na području Grada Lepoglave, klasa: 402-07/16-01/2, urbroj: 2186/016-01-16-1 od 18. travnja 2016., odlučio je pod brojem Usoz-117/17.

Prema odredbi članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine«, broj 20/10., 143/12., 152/14. i 29//17.), pretpostavka za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta na zahtjev stranke je postojanje pojedinačne odluke kojom se čini vjerojatnim da je primjenom općeg akta povrijeđeno pravo ili pravni interes podnositelja zahtjeva. Takvu pojedinačnu odluku javnopravnog tijela, koja se temelji na ovdje osporenom općem aktu, podnositelj nije priložio uz svoj zahtjev, slijedom čega je ovaj Sud navedeni zahtjev uzeo u razmatranje kao obavijest građana, temeljem članka 83. stavka 2. citiranog Zakona.

U obavijesti podnositelj ističe kako je Grad Lepoglava, donošenjem Odluke, povrijedio relevantne ustavne i zakonske odredbe, kao i odredbe posebnih zakona i propisa kojima je uređen način održavanja, izgradnja i financiranje nerazvrstanih cesta, sve na štetu podnositelja i korisnika nerazvrstanih cesta grada Lepoglave, a posebno šireg kruga osoba potencijalno zainteresiranih za asfaltiranje istih pod objavljenim uvjetima. Navedenom Odlukom definirano je kako građani koji iniciraju asfaltiranje nerazvrstane ceste moraju sufinancirati 15% cijene asfaltiranja tražene – određene nerazvrstane ceste, dok ostatak od 85% sufinancira Grad Lepoglava. Nadalje, u Odluci, sastavni dio koje je Program modernizacije i asfaltiranja nerazvrstanih cesta na području Grada Lepoglave za 2016. godinu (dalje u tekstu: Program), definirane su nerazvrstane ceste koje ne odgovaraju dužinama i imenima nerazvrstanih cesta iz Popisa nerazvrstanih cesta grada Lepoglave od 2014. godine, dok je jedna dionica iz privatnog vlasništva jednog korisnika uvrštena u Program (Put Petari).

Sud je, odgovarajućom primjenom članka 32. Zakona o upravnim sporovima, pozvao donositelja Odluke na očitovanje o navodima iz podnositeljeve obavijesti. Gradsko vijeće Grada Lepoglave nije dostavilo očitovanje, već je to učinio gradonačelnik Grada Lepoglave svojim podneskom, klasa: 040-03/17-01/1, urbroj: 2186/016-01-17-2 od 8. svibnja 2017., u kojem, u bitnom, navodi da je Odluka Gradskog vijeća na snazi te da se nerazvrstane ceste dionica koje se nalaze u Programu, i to prvih pet, nalazi u Popisu cesta Odluke o nerazvrstanim cestama, koji je objavljen u »Službenom vjesniku

Varaždinske županije«, broj: 63/14., a dionica navedena pod rednim brojem 6 navedena je u Ažuriranom dodatku I. Odluke o nerazvrstanim cestama – Popis nerazvrstanih cesta, objavljenom u »Službenom vjesniku Varaždinske županije«, broj 54/16. Ističe da u Programu nije navedena dužina cjelokupne dionice nerazvrstane ceste, već samo dužina dijela nerazvrstane ceste za koju su predviđeni radovi modernizacije i asfaltiranja, a za koju su sklopljeni ugovori o sufinanciranju građana. Dakle, Program se predlaže sukladno sklopljenim ugovorima o sufinanciranju pojedinih dionica nerazvrstanih cesta (15% planirane vrijednosti radova od strane zainteresiranih građana) te same isplate sufinanciranog dijela od 15%, nakon čega se predlaže dionicu uvrstiti u program modernizacije. Nadalje, dionice nerazvrstanih cesta koje se uvrštavaju u Program nisu nužno uvrštene u programe rada nadležnih Mjesnih odbora za konkretnu kalendarsku godinu, obzirom da nisu rijetke situacije da Mjesni odbor određenu dionicu uključi u svoj program rada za godinu tijekom koje se potpišu ugovori sa zainteresiranim građanima, no sufinancirani postotak od 15% građani otplate tek sljedeće ili narednih godina, kad se dionica uključuje u program modernizacije i asfaltiranja koji donosi Gradsko vijeće Grada Lepoglave. Tako su kod dionica nerazvrstanih cesta koje su uvrštene u predmetni Program, ugovori o sufinanciranju sa zainteresiranim građanima sklopljeni 2012., 2013., 2014. i 2016. godine, a u cijelosti su isplaćene tek 2016. godine, kada su i uvrštene u Program. Nastavno se poziva na odredbe članka 131. do 133. Zakona o cestama (»Narodne novine«, broj 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.) te na objašnjenje Državne geodetske uprave, Središnjeg ureda, klasa: 932-01/12-02/182, urbroj: 541-03-1-12-28 od 24. listopada 2012., nakon čega zaključuje kako je nesporno da prije pokretanja postupka upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave mora donijeti odluku s popisom i nazivima nerazvrstanih cesta, koja se potom prilaže snimci izvedenog stanja, odnosno podaci se upisuju u geodetski elaborat i prilažu prijavi za upis u zemljišne knjige. Gradsko vijeće grada Lepoglave donijelo je Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o nerazvrstanim cestama (»Službeni vjesnik Varaždinske županije«, broj 63/14.), kojom je Odluci o nerazvrstanim cestama (»Službeni vjesnik Varaždinske županije«, broj 26/12.) dodan Popis nerazvrstanih cesta na području grada Lepoglave, a Odsjek za urbanizam, komunalne poslove i zaštitu okoliša Jedinstvenog upravnog odjela Grada Lepoglave objavio je Ažurirani dodatak I-Popisa nerazvrstanih cesta (»Službeni vjesnik Varaždinske županije«, broj 54/16.), kojim je usklađeno stanje na terenu i postojeći Popis nerazvrstanih cesta. Obzirom na velik broj popisanih nerazvrstanih cesta na području grada Lepoglave i dokumentaciji koja je nužna za upis nerazvrstane ceste koja nije evidentirana ili nije evidentirano stvarno stanje u katastru/zemljišnoj knjizi, kao i raspoloživa sredstva te smanjenje proračunskih prihoda uslijed zakonskih izmjena, Grad Lepoglava provodi upis nerazvrstanih cesta u skladu s financijskim mogućnostima. Slijedom navedenog, smatra da su odluke gradonačelnika i Gradskog vijeća grada Lepoglave u cijelosti u skladu sa svim relevantnim zakonskim i podzakonskim odredbama.

Razmatrajući sadržaj Odluke, te razloge izložene u obavijesti podnositelja i očitovanju gradonačelnika Grada Lepoglave od 8. svibnja 2017., ovaj Sud je odlučio pokrenuti postupak za ocjenu zakonitosti navedenog općeg akta po službenoj dužnosti, jer je utvrdio da odredba točke II. Odluke nije suglasna zakonu.

Točka II. Odluke glasi:

Modernizacija i asfaltiranje nerazvrstanih cesta na području Grada Lepoglave u 2016. godini provodit će se na način da građani sufinanciraju 15% procijenjene vrijednosti dionice nerazvrstane ceste, a Grad Lepoglava 85%.

Donošenje predmetne Odluke predstavničko tijelo Grada Lepoglave utemeljilo je na odredbi članka 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine«, broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12. i 19/13. – proč. tekst – dalje u tekstu: Zakon o lokalnoj samoupravi) i članka 22. Statuta Grada Lepoglave (»Službeni vjesnik Varaždinske županije«, broj 6/13., 20/13., 33/13. i 31/14. – dalje u tekstu: Statut).

Ovaj Sud, međutim, nalazi da citirani Zakon i Statut ne daju ovlaštenje predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave da obvezuje građane na sufinanciranje modernizacije i asfaltiranja nerazvrstanih cesta na način kako je to normirano točkom II. Odluke.

Naime, odredbom članka 35. Zakona o lokalnoj samoupravi određene su ovlasti predstavničkog tijela, koje, pored ostalog, donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, a što je regulirano i člankom 22. Statuta, prema kojem Gradsko vijeće, pored ostalog, donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada.

Iz izloženog proizlazi da su odredbe citiranih propisa načelne naravi, te daju generalno ovlaštenje predstavničkom tijelu za donošenje općih akata, ali samo onih kojima se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave, odnosno koji su mu stavljeni u djelokrug posebnim zakonom ili podzakonskim aktima.Odredbom članka 68. Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave ima prihode kojima u okviru svoga samoupravnog djelokruga slobodno raspolaže (stavak 1.), s tim da prihodi jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni s poslovima koje obavljaju njihova tijela u skladu sa zakonom (stavak 2.).