

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

538

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Rajko Mlinarić, Antun Palarić i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 7. veljače 2017. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 133. Zakona o cestama (»Narodne novine« broj 84/11., 22/13., 54/13., 48/13. i 92/14.).

II. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 2., 3. i 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o cestama (»Narodne novine« broj 92/14.).

III. Obustavljaju se postupci u povodu prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 131. i 132. Zakona o cestama (»Narodne novine« broj 84/11., 22/13., 54/13. i 48/13.).

IV. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o cestama donesen je na sjednici 6. saziva Hrvatskog sabora 8. srpnja 2011., a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 84 od 20. srpnja 2011. (u daljnjem tekstu: ZoCest//84/11). Stupio je na snagu 28. srpnja 2011., osim članka 9. stavka 1. alineje 8. i stavka 3., članaka od 10. do 15. i članaka od 63. do 72., stupanje na snagu kojih je bilo određeno za dan pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji (članak 143.).

1.1. ZoCest//84/11 je do donošenja ovog rješenja mijenjan odnosno dopunjavan četiri puta, i to:

- Zakonom o dopuni Zakona o cestama (»Narodne novine« broj 22/13.);
- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o cestama (»Narodne novine« broj 54/13.);
- Zakonom o izmjeni i dopuni Zakona o cestama (»Narodne novine« broj 148/13.);
- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o cestama (»Narodne novine« broj 92/14.; u daljnjem tekstu: ZIDZoCest//92/14), koji je stupio na snagu 5. kolovoza 2014.

Hrvatski sabor je na sjednici održanoj 8. veljače 2013. donio Odluku o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 98. stavka 1. točke 6. ZoCest-a//84/11, koja je objavljena u »Narodnim novinama« broj 18/13.

1.2. Kad se u ovom rješenju poziva na tekst Zakona o cestama koji je danas na snazi (»Narodne novine« broj 84/11., 18/13. - Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 98. stavka 1. točke 6., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.), Ustavni sud koristi se kraticom: ZoCest//84/11-92/14.

2. Ustavnom sudu podneseno je više prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 131., 132. i/ili 133. Zakona o cestama (»Narodne novine« broj 84/11., 22/13., 54/13. i 48/13.; u daljnjem tekstu: ZoCest//84/11-48/13) i članaka 2., 3. i 4. ZIDZoCest-a//92/14.

2.1. Osporeni članci 131. i 132. ZoCest-a//84/11-48/13 djelomično su izmijenjeni člancima 3. i 4. ZIDZoCest//92/14. Stoga su prestale postojati pretpostavke za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 131. i 132. ZoCest-a//84/11-48/13. (v. točku III. izreke ovog rješenja).

S druge strane, Ustavnom sudu podnesena su dva prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 3. i 4. ZIDZoCest-a//92/14, kojima su izmijenjeni odnosno dopunjeni članci 131. i 132. ZoCest-a//84/11-48/13 (koji su osporeni, ali djelomično više nisu na snazi). S obzirom na sličnost prigovora koji se upućuju člancima 3. i 4. ZIDZoCest-

a//92/14 i onih koji su bili upućeni člancima 131. i 132. ZoCest-a//84/11-48/13 (koji djelomično više nisu na snazi), Ustavni sud je preko ispitivanja članaka 3. i 4. ZIDZoCest-a//92/14 (kojima su djelomično izmijenjeni osporeni članci 131. i 132. ZoCest-a//84/11-48/13) u mogućnosti u ovom ustavnosudskom postupku ispitati sve bitne prigovore svih predlagatelja.

S obzirom na takvo stanje stvari, osporeni članak 3. ZIDZoCest-a//92/14 u nastavku obrazloženja ovog rješenja označava se kao »članak 131. ZoCest-a//84/11-92/14«, a osporeni članak 4. ZIDZoCest-a//92/14 u nastavku obrazloženja ovog rješenja označava se kao »članak 132. ZoCest-a//84/11-92/14«.

2.2. Za razliku od članaka 131. i 132., osporeni članak 133. ZoCest-a//84/11-48/13 nije ni izmijenjen ni dopunjen zakonskom novelom iz 2014. S obzirom da je i danas na snazi u neizmijenjenom tekstu, u ovom se rješenju taj zakonski članak označava kao »članak 133. ZoCest-a//84/11-92/14«.

2.3. Konačno, osporena je suglasnost s Ustavom i članka 2. ZIDZoCest-a//92/14, kojim je u cijelosti izmijenjen članak 124. ZoCest-a//84/11-48/13. Za razliku od članaka 131. i 132., ustavnost članka 124. ZoCest-a//84/11-48/13 nije bila osporena pred Ustavnim sudom za vrijeme njegova važenja.

Radi ujednačenog označavanja osporenih zakonskih odredaba kojih se ustavnost ispituje u ovom ustavnosudskom postupku, u ovom će se rješenju osporeni zakonski članak 2. ZIDZoCest-a//92/14 označavati kao »članak 124. ZoCest-a//84/11-92/14«.

2.4. U skladu s člankom 27. stavkom 6. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzela se sutkinja Ingrid Antičević Marinović, te suci Josip Leko i Davorin Mlakar.

3. U ovoj se točki navode podaci o predlagateljima pokretanja postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 131., 132. i/ili 133. ZoCest-a//84/11-48/13 i članaka 2., 3. i 4. ZIDZoCest-a//92/14 (to jest članaka 124., 131. i 132. ZoCest-a//84/11-92/14).

3.1. Mirjana Šabanović i Vojislav Slavić, oboje iz Matulja, osporili su suglasnost s Ustavom članka 105. i članka 133. stavka 1. ZoCest-a//84/11-48/13 (predmet broj: U-I-6326/2011).

Kad je riječ o članku 105. ZoCest-a//84/11-48/13, prigovori predlagatelja sadržajno se odnose isključivo na članak 133. ZoCest-a//84/11-48/13. Stoga Ustavni sud u ovom ustavnosudskom postupku nije posebno ispitivao suglasnost s Ustavom članka 105. ZoCest-a//84/11-48/13. Prigovori predlagatelja vezani uz članak 105. ispitani su u svjetlu članka 133. zajedno s prigovorima ostalih predlagatelja koji su osporili suglasnost članka 133. ZoCest-a//84/11-92/14 s Ustavom.

3.2. Trgovačko društvo Petra Dura d.o.o. iz Kaštel Starog, zastupano po članu uprave Nebojši Kneževiću, Srećko Mišura iz Splita, Anka Jelinić iz Kaštel Starog i Nebojša Knežević iz Kaštel Starog osporili su suglasnost s Ustavom članaka 131. i 132. te članka 133. stavka 1. ZoCest-a//84/11-48/13 (predmet broj: U-I-120/2012).

3.3. Ivo Bakalić iz Splita osporio je suglasnost s Ustavom članaka 131., 132. i 133. stavka 1. ZoCest-a//84/11-48/13 (predmet broj: U-I-521/2012).

Podnositelj je u prijedlogu napisao: »Ivo Bakalić, sudac, Trgovački sud u Splitu, 21000 Split, Sukoišanska 6«, ali je podnesak označio kao »prijedlog za ocjenu ustavnosti ...« te se pozvao na članak 38. stavak 1. Ustavnog zakona. Taj se podnesak u ovom ustavnosudskom postupku razmatra kao prijedlog fizičke osobe za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom.

3.4. Nevenka Vuković iz Karlovca, koju zastupa Renata Dozet Daskal, odvjetnica iz Karlovca, osporila je suglasnost s Ustavom članka 133. stavka 1. ZoCest-a//84/11-48/13 (predmet broj: U-I-3482/2012).

3.5. Zoran Bulat iz Zadra osporio je suglasnost s Ustavom članka 131. stavaka 3., 4., 5. i 6. te članka 132. i 133. ZoCest-a//84/11-48/13 (predmet broj: U-I-6119/2012).

3.6. Marija Leder iz Velike Gorice i Stjepan Crneković iz Hrašća Turopoljskog, koje zastupa Karlo Novosel, odvjetnik iz Zagreba, osporili su suglasnost s Ustavom članka 131. ZoCest-a//84/11-48/13 (predmet broj: U-I-6038/2013).

3.7. Mihael Acalinović, odvjetnik iz Visa, osporio je suglasnost s Ustavom članaka 2., 3. i 4. ZIDZoCest-a//92/14, kojima su izmijenjeni odnosno dopunjeni članci 124., 131. i 132. ZoCest-a//84/11-48/13 (predmet broj: U-I-5961/2014);

3.8. Miroslav Črnac iz Viškova, kojeg zastupa Vesna Matoković, odvjetnica iz Rijeke, osporio je suglasnost s Ustavom članaka 3. i 4. ZIDZoCest-a//92/14, kojima su izmijenjeni odnosno dopunjeni članci 131. i 132. ZoCest-a//84/11-48/13 (predmet broj: U-I-6280/2014). Istodobno je osporio suglasnost s Ustavom članka 133. ZoCest-a//84/11-92/14.

4. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, Ustavni sud je od Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske zatražio i dobio očitovanje o navodima podnesenih prijedloga klasa: 011-01/14-03/32, ur. broj: 530-08-1-2-14-2 od 1. travnja 2014.

5. Tijekom ustavnosudskog postupka Ustavni sud je razmotrio:

- Konačni prijedlog Zakona o cestama, P.Z.E. 661, koji je predsjedniku Hrvatskog sabora uputila Vlada Republike Hrvatske aktom klase 340-01/10-01/06, ur. broja 5030116-11-1 od 26. svibnja 2011. (u daljnjem tekstu: P.Z.E. 661/2011).

- Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o cestama, s Konačnim prijedlogom zakona, P. Z. br. 693, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske aktom klase 022-03/14-01/82, ur. broja 50301-05/18-14-2 od 10. srpnja 2014. (u daljnjem tekstu: P.Z. 693/2014).

II. OSPORENE ODREDBE ZAKONA

6. Osporeni članak 124. ZoCest-a//84/11-92/14 odnosi se na javne ceste, a osporeni članci 131, 132. i 133. tog zakona odnose se na nerazvrstane ceste.

Svi osporeni članci pripadaju prijelaznim odredbama zakona kojima se uređuje režim cesta u prijelaznom razdoblju iz jednog zakonodavnog razdoblja u drugo kad je riječ o njihovu statusu, evidentiranju u katastru i upisu u zemljišne knjige.

7. Osporeni članak 124. ZoCest-a//84/11-92/14 sadržan je u glavi XI. »Prijelazne i završne odredbe«, u dijelu pod nazivom »Upis javnih cesta u zemljišne knjige«, i glasi:

»Članak 124.

(1) Javne ceste izgrađene do dana stupanja na snagu Zakona o cestama ('Narodne novine', br. 84/11.) koje nisu evidentirane u katastru ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastru na temelju odluke iz članka 7. stavka 2. ovoga Zakona, geodetskog elaborata izvedenog stanja javne ceste i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista.

(2) Javne ceste iz stavka 1. ovoga članka upisat će se u zemljišnu knjigu kao javno dobro u općoj uporabi, kao neotuđivo vlasništvo Republike Hrvatske uz upis pravne osobe koja upravlja javnom cestom, bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi.

(3) Prijavni list za prethodnu provedbu u zemljišnoj knjizi iz stavka 1. ovoga članka zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja nadležni ured za katastar na temelju pregledanog i potvrđenog geodetskog elaborata izvedenog stanja javne ceste, snimljenog prema pravilima propisanim posebnim zakonom, a koji pribavlja i tijelu nadležnom za katastar dostavlja pravna osoba koja upravlja javnim cestama.

(4) Rješenje o upisu javne ceste u zemljišnu knjigu utemeljeno na odredbi članka 123. stavka 1. ovoga Zakona zemljišnoknjižni sud dostavit će nadležnom uredu za katastar, radi njezina evidentiranja u katastru.«

8. Osporeni članci 131., 132. i 133. ZoCest-a//84/11-92/14 također su sadržani u glavi XI. »Prijelazne i završne odredbe«, u dijelu pod nazivom »Upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige«, i glase:

»Članak 131.

(1) 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.

(2) Postojeći upisi u zemljišnim knjigama nerazvrstanih cesta iz stavka 1. ovoga članka u vlasništvu jedinice lokalne samouprave zamijenit će se po službenoj dužnosti upisom nerazvrstane ceste javnog dobra u općoj uporabi kao neotuđivog vlasništva jedinice lokalne samouprave.

(3) Nerazvrstane ceste iz stavka 1. ovoga članka koje nisu upisane u zemljišnim knjigama ili u tim knjigama nije upisano njihovo stvarno stanje, upisuju se u zemljišne knjige po službenoj dužnosti na temelju prijavnog lista koji nakon evidentiranja nerazvrstane ceste, odnosno njezinog stvarnog stanja u katastru, zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja tijelo nadležno za katastar.

(4) Nerazvrstane ceste izgrađene do dana stupanja na snagu Zakona o cestama ('Narodne novine', br. 84/11.) koje nisu evidentirane u katastru ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastru na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste, a koji pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom sukladno propisima iz članka 107. ovoga Zakona i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista.

(5) Prijavni list za prethodnu provedbu u zemljišnoj knjizi iz stavka 4. ovoga članka zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja nadležni ured za katastar na temelju pregledanog i potvrđenog geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste.

(6) Nerazvrstane ceste iz stavka 1. ovoga članka upisat će se u zemljišnu knjigu kao javno dobro u općoj uporabi, kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave uz upis pravne osobe koja upravlja javnom cestom, bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi.

(7) Nekretnine koje su prema ovom Zakonu nerazvrstane ceste i bile su u uporabi kao nerazvrstane ili javne ceste prije 1. siječnja 1997., javno su dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalaze.

Članak 132.

(1) Postojeći upisi u katastru i zemljišnim knjigama javnih cesta koje su na temelju ovoga Zakona postale ceste iz članka 98. stavka 1. podstavka 1. ovoga Zakona zamijenit će se po službenoj dužnosti upisom nerazvrstane ceste javnog dobra u općoj uporabi kao neotuđivog vlasništva jedinice lokalne samouprave na temelju odluke iz članka 98. stavka 2. ovoga Zakona.

(2) Podatke o zemljišnoknjižnim česticama potrebne za promjenu upisa iz stavka 1. ovoga članka u zemljišnim knjigama, zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja tijelo nadležno za katastar.

(3) Ceste iz članka 98. stavka 1. ovoga Zakona koje nisu evidentirane u katastru ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastru na temelju odluke iz članka 98. stavka 2. ovoga Zakona, geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste, a koji pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom sukladno propisima iz članka 106. ovoga Zakona i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista.

(4) Ceste iz stavka 3. ovoga članka upisat će se u zemljišnu knjigu kao javno dobro u općoj uporabi, kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave uz upis pravne osobe koja upravlja javnom cestom, bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi.

Članak 133.

(1) Nerazvrstane ceste iz članka 131. stavka 1. i članka 132. stavka 1. ovoga Zakona evidentiraju se u katastru i upisuju u zemljišne knjige kao nerazvrstane ceste javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalaze, neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe.

(2) Na upis u zemljišne knjige nerazvrstanih cesta iz članka 131. stavka 1. i članka 132. stavka 1. ovoga Zakona na odgovarajući način primjenjuju se odredbe članka 128. ovoga Zakona.

(3) Na evidentiranje u katastru i upis u zemljišne knjige nerazvrstanih cesta iz članka 131. stavka 1. i članka 132. stavka 1. ovoga Zakona ne primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje prostorno uređenje i gradnja, o parcelaciji građevinskog zemljišta te evidentiranju građevina u katastru i upisu u zemljišne knjige, niti odredbe drugih zakona i propisa koje su protivne članku 131. i 132. ovoga Zakona i stavku 1. i 2. ovoga članka.

(4) Evidentiranje u katastru i upis u zemljišne knjige nerazvrstanih cesta na način propisan člankom 131. i 132. ovoga Zakona i stavkom 1., 2. i 3. ovoga članka ne isključuje mogućnost njihova evidentiranja u katastru i upisa u zemljišne knjige na način propisan zakonima i drugim propisima iz stavka 3. ovoga članka.«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

9. Prigovori svih predlagatelja mogu se uvodno sažeti u tvrdnju da je osporenim člancima ZoCest-a//84/11-92/14 došlo do neustavnog upisivanja prava vlasništva jedinica lokalne samouprave na nerazvrstanim cestama (članci 131., 132. i 133.) odnosno do neustavnog upisivanja prava vlasništva Republike Hrvatske na javnim (razvrstanim) cestama (članak 124.). Budući da su neke od tih nekretnina vlasništvo privatnih osoba, one im se na temelju ZoCest-a//84/11-92/14 oduzimaju, a da zakonom istodobno nije predviđeno provođenje odgovarajućih postupaka ni pravo vlasnika na naknadu zbog tog oduzimanja.

10. Svi predlagatelji ističu da je riječ o zakonskim odredbama koje nisu u suglasnosti s člankom 3., člankom 14. stavkom 2., člankom 18., člankom 29. stavkom 1., člankom 48. stavkom 1. Ustava (odnosno člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, »Narodne novine« - Međunarodni ugovori broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02., 1/06. i 2/10.; u daljnjem tekstu: Konvencija) te s člankom 49. stavcima 2. i 4. i člankom 50. stavkom 1. Ustava.

Drugim riječima, predlagatelji upućuju na nesuglasnost osporenih zakonskih odredaba s najvišim ustavnim vrednotama: nepovredivošću vlasništva i vladavinom prava (članak 3. Ustava). Upućuju na nesuglasnost osporenih zakonskih odredaba sa zabranom diskriminacije i jamstvom jednakosti pred zakonom (članak 14. Ustava), s ustavnim procesnim jamstvima za stranke u pravnim postupcima (članci 18. i 29. stavak 1. Ustava) te s jamstvom prava vlasništva (članci 48. stavak 1. i 50. stavak 1. Ustava; članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju).

11. Prema stajalištu dijela predlagatelja, s aspekta navedenih ustavnih odnosno konvencijskih jamstava, a polazeći od legitimnih očekivanja vlasnika nekretnina koje su u naravi nerazvrstane ceste, neprihvatljivo je provođenje upisa prava vlasništva na nerazvrstanim cestama u korist jedinica lokalne samouprave, jer su vlasnici naplatno stekli nekretnine (koje su u naravi nerazvrstane ceste), ishodili valjane tabularne isprave i kao vlasnici se valjano upisali u zemljišne knjige. Također smatraju neprihvatljivim da upis prava vlasništva u korist jedinice lokalne samouprave iniciraju tijela nadležna za katastar nekretnina, bez prethodnog provođenja postupka izvlaštenja. Dalje smatraju neprihvatljivim da se taj upis provodi po službenoj dužnosti, bez mogućnosti sudjelovanja vlasnika u odgovarajućem sudskom kontradiktornom postupku, u kojem bi tražitelj upisa - kao što je to i propisano za zemljišnoknjižne postupke - bio dužan dokazati pretpostavke za upis, a vlasnici imali mogućnost da se o tome izjasne ili barem da izjave žalbu.

Smatraju da osporeni članci 131., 132. i 133. ZoCest-a//84/11-92/14 (kao i članak 124. koji se odnosi na upis prava vlasništva Republike Hrvatske na javnim cestama), pojedinačno i u ukupnosti, dovode do protupravnog brisanja prava vlasništva građana na njihovim nekretninama, odnosno svojevrstu »novu konfiskaciju«.

12. Upućuju na činjenicu da ZoCest//84/11-92/14 ne sadržava odredbu kojom bi bio predviđen neki oblik naknade za oduzeto vlasništvo nekretnine koja je u naravi cesta. Pored toga, smatraju i da upis prava vlasništva na nerazvrstanim cestama u korist jedinica lokalne samouprave nije ni u kakvoj korelaciji s »interesom Republike Hrvatske«. Stoga ističu da je riječ o neprihvatljivom pokušaju zakonodavca da »kraćim putem«, uz ignoriranje načela ustavnosti i zakonitosti, uz suspendiranje niza zakona kojima je uređeno pravno područje građenja, prostornog uređenja, izvlaštenja, vlasničkopravnih i obveznopravnih odnosa, uredi pravni status brojnih nerazvrstanih cesta koje faktično postoje, a nastale su na protupravan način.

13. Upozoravaju da u pojedinim slučajevima lokalne vlasti postojeće pristupne putove u vlasništvu fizičkih osoba proglašavaju javnima i daju im status nerazvrstanih cesta, kako bi omogućile pristup određenim nekretninama izgrađenima protivno propisima.

14. Pojedini predlagatelji upozoravaju i na članke od 36. do 44. ZoCest-a//84/11-92/14 koji se ne primjenjuju u slučajevima na koje se odnose osporeni članci 124., 131., 132. i 133., što je za predlagatelje neprihvatljivo. Ističu da upravo članci od 36. do 44. ZoCest-a//84/11-92/14 uređuju imovinskopravne odnose u vezi s izvlaštenjem, isplatom naknada i predajom nekretnina u posjed, kada je riječ o građenju, rekonstrukciji i održavanju cesta. Smatraju da neprimjenjivanje tih odredaba ZoCest-a//84/11-92/14 dovodi do neravnopravnosti među građanima, jer će za jedne postupci izvlaštenja biti provedeni i bit će im isplaćene naknade, dok za druge neće.

15. Predlagatelji također navode da ZoCest//84/11-92/14 onemogućuje ostvarivanje naknade čak i onim vlasnicima čija su zemljišta predviđena za gradnju infrastrukture javne namjene, a koji bi, prihvaćajući činjenicu da je riječ o »višem interesu«, željeli svoja zemljišta predati u vlasništvo jedinice lokalne samouprave. Naime, ta se predaja obavlja u postupku u kojem se određuje i naknada za predano zemljište. Međutim, takvu vrstu postupaka (prema propisima o prostornom uređenju i gradnji) mogu pokrenuti samo vlasnici neizgrađenog građevinskog zemljišta, a nekretnine koje su u naravi nerazvrstane ceste ne pripadaju u tu kategoriju zemljišta.

16. Neki od predlagatelja pozivaju se na pravna stajališta izražena u odlukama Ustavnog suda broj: U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000. te broj: U-I-4445/2008 i U-I-2231/2009 od 4. listopada 2011. (»Narodne novine« broj 123/11.), kao i na praksu Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem tekstu: ESLJP). Tako se primjerice pozivaju na predmet Vajagić protiv Hrvatske (presuda, 20. srpnja 2006., zahtjev br. 30431/03).

17. Pojedini predlagatelji predlažu i donošenje rješenja o privremenoj obustavi izvršenja radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih odredaba ZoCest-a//84/11-48/13 (predmeti broj: U-I-6119/2012 i U-I-5961/2014), dok neki predlažu da Ustavni sud po službenoj dužnosti pokrene i postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZoCest-a//84/11-48/13 u cjelini (predmet broj: U-I-6038/2013).

IV. ZAKONSKO UREĐENJE CESTA

18. Još je Zakon o cestama (»Narodne novine« broj 29/84., 47/86., 24/87., 47/89., 20/90., 42/90.) razlikovao javne i nerazvrstane ceste. Navode se pojedine relevantne odredbe iz tog zakona:

»Član 2.

Cestom, prema ovom zakonu, smatra se svaka javna cesta i nerazvrstana cesta na kojima se obavlja promet.

Član 3.

Na javnoj cesti ne mogu se stjecati imovinska prava.

Član 4.

Održavanje i zaštita javnih cesta djelatnosti su od posebnog društvenog interesa.«

»Član 14.

Nerazvrstana cesta je površina koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi i koja je pristupačna većem broju raznih korisnika (seoski, poljski i šumski putovi, putovi na nasipima za obranu od poplava i sl.).

Korištenje, održavanje, zaštitu, rekonstrukciju i izgradnju nerazvrstanih cesta, koje se koriste i za potrebe javnog prometa, uređuje općinska skupština u skladu s ovim zakonom, ukoliko pojedina pitanja nisu uređena drugim zakonima.«

19. I Zakon o javnim cestama (»Narodne novine« broj 42/90.) poznao je »nerazvrstane ceste« koje održava općina (članak 44.), ali su one detaljnije uređene Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama, kojim se naziv zakona promijenio u »Zakon o cestama« (»Narodne novine« 34/91.). Navode se pojedine relevantne odredbe iz tog zakona:

»Članak 3.

Dosadašnji članak 2. koji postaje članak 1. mijenja se i glasi:

'Cesta, prema ovom zakonu, je svaka javna cesta i nerazvrstana cesta na kojoj se obavlja promet.

Javna cesta je svaka razvrstana cesta, a ovisno o njenom društvenom i gospodarskom značenju razvrstava se u magistralnu, regionalnu ili lokalnu cestu.'

Članak 4.

Članak 3. mijenja se i glasi:

'Javna cesta je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku.'

Članak 6.

Iza članka 6. dodaje se novi članak koji glasi:

'Članak 6a.

Nerazvrstana cesta je površina koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi i koja je pristupačna većem broju raznih korisnika.

Korištenje, održavanje, zaštitu, rekonstrukciju i izgradnju nerazvrstanih cesta, kao i poslove nadzora na tim cestama, uređuje odlukom skupština općine odnosno skupština Grada Zagreba u skladu s ovim i drugim zakonima.'

U članku 12., kojim je u Zakon dodan novi članak 42.a, bilo je propisano da su financijska sredstva za održavanje, zaštitu, rekonstrukciju i izgradnju nerazvrstanih cesta prihod općine odnosno Grada Zagreba.