



REPUBLIKA HRVATSKA  
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE  
Z A G R E B  
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-57/20-10

## U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

### P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Senke Orlić Zaninović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Gordane Marušić-Babić, Ljiljane Karlovčan Đurović i Blanše Turić, članica vijeća, te sudske savjetnice Martine Barić, zapisničarke, u povodu prijedloga E. E. d.o.o. Ž. po opunomoćenici mr.sc. S. B., odvjetnici u P., radi ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici vijeća održanoj 23. svibnja 2022.

### p r e s u d i o j e

- I Prijedlog se odbija.
- II Zahtjev za naknadu troška se odbija.

### Obrazloženje

1. Podnositelj, koji je razlučni vjerovnik u stečajnom postupku društva C. d.o.o.- u stečaju, predlaže ocjenu zakonitosti Urbanističkog plana uređenja obalnog pojasa „Bašćica“ (Službeni glasnik Grada Paga, broj 2/20 od 05. ožujka 2020, dalje: UPU) jer se planom mijenja namjena prostora, a time i uvjeti rekonstrukcije hotela u vlasništvu društva u stečaju. U navedenom nalazi ograničavanje vlasničkih prava nekretnine na k.č. 8833/ (14481/1) k.o. P. (hotel P.) i prijeteću štetu. Smatra da je došlo i do proceduralne greške jer, pri izradi UPU-a, nije postupljeno prema odredbi članka 120. stavka 6. Prostornog plana uređenja Grada Paga jer nije napravljena stručna podloga za utvrđivanje izgrađenosti kopnenog dijela luke nautičkog turizma, odnosno privezišta u funkciji turističko-ugostiteljske zone i nije napravljena podloga korištenja vjetrovalne klime. Ističe da za promjenu namjene iz turističko ugostiteljske u površinu infrastrukturne i sportsko-rekreacijske namjene nema opravdanog javnog interesa niti se time ostvaruje kvalitetno planiranje obalnog dijela i prometnih rješenja, koje se planira na štetu vlasnika hotela, jer predviđa izgradnju nepotrebnog kružnog toka i šetnice na čestici hotela. Dakle predviđa uzurpaciju privatne nekretnine. Tvrdi da Grad P., kad se radi o zemljištu u vlasništvu Grada ima drugačije kriterije pri planiranju. Predlaže pokretanje postupka po službenoj dužnosti i ukidanje osporenog UPU-a.

2. U svojem odgovoru na prijedlog, donositelj akta, prvenstveno ističe prigovor prekluzije podnesenog zahtjeva, smatra da se zbog toga ne treba očitovati na pravne prigovore, ali dodaje da je predmetni UPU na pravnoj snazi i da je, pri njegovu donošenju, u svemu poštovan propisan postupak. Pojašnjava da je prilikom upućivanja UPU-a na ponovni javni uvid izvršena dopuna topografsko-katastarske podloge, batimerijskim snimanjem podmorja, a u odnosu na prigovore prometnog rješenja i izgradnje šetnice, ističe da predlagatelj takve primjedbe nije isticao u postupku donošenja plana i da u vezi s njima može inicirati postupak izmjene plana, ali to ne utječe na njegovu zakonitost. Ostale prigovore predlagatelj je iznosio tijekom javne rasprave te je na njih Grad P. argumentirano odgovorio. Zastupan po odvjetniku, donositelj predmetnog općeg akta, potražuje i naknadu troška zastupanja te predlaže prijedlog odbaciti, podredno odbiti.

3. Prijedlog nije osnovan.

4. Predlagatelj smatra da je pri donošenju predmetnog općeg akta došlo do proceduralnih grešaka jer UPU-u nije prethodila izrada dokumenata određenih odredbom članka 120. stavka 6. Prostornog plana uređenja Grada Paga (Službeni glasnik Zadarske županije br. 08/03, 06/07, Službeni glasnik Grada Paga 05/13, 2/17, dalje: PPU).

5. Predmetni UPU je donesen na temelju članka 109. i 111. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, broj 153/13, 65/17, 114/18) i članka 20. Statuta Grada Paga („Službeni glasnik Grada Paga“, broj 5/09, 9/10, 3/13, 2/16, 11/17, 3/18 i 5/19), a u skladu je sa zakonskom i ustavnom ovlasti jedinice lokalne samouprave da na svojem području obavlja poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na prostorno i urbanističko planiranje. Naime, člankom 19. 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. i 98/19.), između ostalog, je propisano da općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na prostorno i urbanističko planiranje, a prema odredbi članka 109. stavka 4. ZPU-a, prostorni plan uređenja grada donosi gradsko vijeće. Ova ovlast spada u samoupravni djelokrug jedinice lokalne samouprave. Člankom 129.a Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, 85/10. – pročišćeni tekst) propisano je da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje.

6. Usprkos navedenom, prema članku 61. ZPU-a prostorni planovi jedinice lokalne samouprave moraju biti međusobno usklađeni, jednako kao što moraju biti usklađeni s planovima višeg reda, s time da se uvjeti planiranja u planovima lokalne razine koji se odnose na dijelove građevinskog područja (urbanistički planovi uređenja) mogu strože odrediti (članak 62 ZPU-a).

7. U ovom postupku pokrenutom po službenoj dužnosti, a na prijedlog predlagatelja, Sud je provjerio valjanost postupka donošenja predmetnog UPU-a i utvrdio da je procedura donošenja propisana odredbama ZPU-a bila poštovana, a na službenim stranicama Grada P. objavljeno je izvješće s odgovorima na primjedbe građana u javnoj raspravi.

8. Tako je primjedba na planiranu prenamjenu dijela k.č.br. 14481/1 iz ugostiteljsko – turističke T1 u infrastrukturnu i sportsko – rekreacijsku te planiranje trase šetnice preko navedene čestice (prometnica, parkiralište i kružni tok - planiranje površina infrastrukturnih sustava – IS) odbijeno uz obrazloženje da je planirana trasa šetnice ucrtana načelno, na najoptimalnijoj poziciji, sukladno podacima s geodetske podloge, dok se prilikom planiranja dijela čestice kao prostora uređene plaže uvažavalo postojeće korištenje površine kao uređene morske plaže, sukladno podacima s geodetske podloge. Projektnom dokumentacijom za izgradnju i uređenje obalnog pojasa, unutar kojeg je i navedena šetnica, detaljno će se definirati izgradnja, kako šetnice tako i ostalih planiranih građevina pa tako i njihov detaljan smještaj u prostoru, sukladno prostornim i imovinsko-pravnim uvjetima. Vezano za proširenje sportsko – rekreacijske namjene - uređene plaže R3, donositelj akta je prilikom obrade primjedbi, površinu sportsko – rekreacijske namjene - uređena plaže R3 dodatno razgraničio na gradivi i negradivi dio, te je dio čestice 14481/1, k.o. P. koji se planira kao uređena plaža planiran kao gradivi dio kopnenog dijela plaže. Na gradivi dio kopnenog dijela plaže primjenjuju se odredbe 21. i 22. predmetnog UPU-a. Primjedba o smanjenju mogućnosti izgradnje i rekonstrukcije hotela i ostvarivanja minimalno postojeće kategorije hotela (prilikom rekonstrukcije), a uslijed prenamjene dijela čestice, je također odbijena uz obrazloženje da su parametri koji definiraju uvjete za rekonstrukciju određeni važećim Prostornim planom uređenja Grada Paga, te da ovim Planom nisu izmijenjeni, odnosno postroženi. Vezano za parkirna mjesta, važećim Prostornim planom uređenja Grada Paga, kao i ovim Planom omogućeno je planiranje istih i na obližnjim česticama, što omogućuje ostvarivanje planirane kategorije hotela.

9. U vezi s prigovorom neusklađenosti postupka donošenja UPU-a s odredbom članka 120. stavka 6. PPU-a, prema kojoj je prije izrade UPU-a koji obuhvaća područje luke ili privezišta u funkciji ugostiteljsko-turističke zone obvezno izraditi stručnu podlogu kojom će se utvrditi izgrađenost kopnenog dijela i rješenje morskog dijela kod kojeg je obvezno koristiti elemente koji ga uvjetuju i definiraju, odnosno minimalno je obvezno koristiti barometriju i vjetrovalnu klimu, iz odgovora donositelja proizlazi da je tražena korekcija u odnosu na pritisak vjetra izvršena u tijeku pripreme UPU-a za ponovljenu javnu raspravu, a konačni prijedlog UPU-a je dobio suglasnost nadležnog ministarstva.

10. Ovdje valja dodati i to da je Odlukom o donošenju V. Izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada Paga (Službeni glasnik Grada Paga - 5/20 od 23. lipnja 2020.) odredba stavka 6. članka 120. PPU-a brisana pa u pročišćenom tekstu Prostornog plana uređenja Grada Paga („Službeni glasnik Zadarske županije“ broj 8/03, 6/07, „Službeni glasnik Grada Paga“ broj 5/13, 2/17, 5/20 i 12/21) odredba članka 120. glasi:

„SMJERNICE ZA IZRADU PROSTORNIH PLANOVA UŽEG PODRUČJA (URBANISTIČKI PLANOVI UREĐENJA)

Članak 120.

(1) Ovim Planom je u članku 113. utvrđena izrada prostornih planova užeg područja (UPU) za građevinska područja i/ili dijelove građevinskih područja.

(2) Izrada urbanističkih planova uređenja utvrđena je za neizgrađeni - neuređeni dio građevinskog područja u naseljima Pag, Bošana, Sv. Marija i Sv. Marko, Košljun, Smokvica, Vlašići, Miškovići, Dinjiška, Vrčići i Gorica i za građevinska područja izdvojene namjene na lokalitetima Pag, Šimuni, Paška rebra, Proboj, Košljun,

Maletinac, Smokvica, Vlašići, Dinjiška, Mali Zaton, uključivo za obalni pojas građevinskih područja.

(3) Prilikom izrade UPU-a potrebno je: - analizirati zatečeno stanje i prostorne mogućnosti zahvata u odnosu na širu situaciju (naselja i prometnog sustava), - planirane prometne (infrastrukturne) koridore sačuvati u kontinuitetu, - utvrditi vršni kapacitet (max. broj korisnika) unutar područja obuhvata Plana i na njega dimenzionirati svu potrebnu infrastrukturu (promet, elektroopskrbu, vodoopskrbu i odvodnji i dr.), - predvidjeti kvalitetnu prometnu mrežu, Planom utvrđenu min. širinu prometnica moguće je zadržati samo iznimno u gusto izgrađenim dijelovima naselja, - odrediti nivelacijski plan prometne mreže kojim će se potvrditi izvedivost zahvata. (4) Uz navedeno u prethodnom stavku, za područje ugostiteljsko-turističke zone Kotica, kod izrade planskog rješenja treba uzeti u obzir glavni kolektor otpadnih voda, koji ima uporabnu dozvolu, a prolazi područjem navedene ugostiteljsko-turističke zone. Ukoliko se u fazi izrade tehničke dokumentacije za ishođenje akata za provedbu prostornog plana pokaže da gradnja i održavanje sustava odvodnje otpadnih voda s priključkom na postojeći javni kolektor predstavlja ekonomski neisplativo i tehnički manje prihvatljivo rješenje, omogućuje se gradnja internog sustava odvodnje otpadnih voda s vlastitim uređajem za pročišćavanje otpadnih voda uz suglasnost nadležnog komunalnog poduzeća i u skladu s odredbama važećih posebnih propisa.<sup>4</sup>

(5) Unutar građevinskog područja naselja Pag i unutar građevinskog područja naselja Košljun, isključivo unutar područja za koje je člankom 113. ovih odredbi za provedbu utvrđena obaveza izrade prostornih planova užeg područja (UPU-a), odnosno unutar područja iz članka 114., za koje su na snazi važeći planovi užeg područja, moguća je gradnja višestambenih građevina. Sva navedena područja grafički su određena na kartografskim prikazima 4.1. građevinsko područje – Grad Pag i 4.8. građevinsko područje – naselje Košljun, u mjerilu 1:5000.

Urbanističkim planovima uređenja utvrdit će se mogućnost smještaja višestambenih građevina na pojedinom području te odrediti detaljni uvjeti i način gradnje višestambenih građevina, u skladu s uvjetima iz članka 18. odredbi za provedbu.

(6) Turističke zone mogu se planirati samo na temelju prethodno izrađenog programa kojim se jasno prikazuje idejna koncepcija prostornog rješenja s programskim odrednicama, pri čemu treba odabrati takve sustave koji će valorizirati sve vrijednosti okoliša s ciljem njegove pune zaštite.

(7) Sukladno stavku (2) članka 89. Zakona o prostornom uređenju (NN 153/13), može se Odlukom o izradi urbanističkog plana uređenja odrediti uži ili širi obuhvat tog dokumenta u odnosu na obuhvat prikazan na grafičkim priložima ovog Plana.

(8) Sukladno članku 62. Zakona o prostornom uređenju (NN 153/13) mogu se urbanističkim planom uređenja propisati stroži kvantitativni i kvalitativni uvjeti i mjere za provedbu zahvata u prostoru, odnosno viši prostorni standardi od onih propisanih ovim Planom.

(9) Sukladno članku 62. Zakona o prostornom uređenju (NN 153/13) ne moraju se urbanističkim planom uređenja planirati sve namjene prostora određene ovim Planom kao mogućnost.

(10) Urbanističkim planom uređenja moraju se osigurati prometni i komunalni uvjeti za uređenje građevinskog područja kako bi se gradnja provodila na uređenim građevnim česticama, što minimalno obuhvaća prometnu površinu preko koje se osigurava pristup do građevne čestice, odnosno zgrade, odvodnju otpadnih voda i niskonaponsku mrežu.

(11) U građevinskim područjima unutar prostora ograničenja treba osigurati slobodan pristup obali i prolaz uz obalu te javni interes u korištenju, osobitog pomorskog dobra.".

11. Iz citirane, važeće odredbe PPU-a Grada P. proizlazi da donošenju urbanističkih planova ne prethodi postupak iz brisanog stavka 6. na koji se predlagatelj poziva.

12. U postupku donošenja predmetnog Plana, po ocjeni ovog Suda, nisu povrijeđene odredbe koje propisuju zakonom utvrđenu proceduru donošenja planova pa Sud nalazi da prijedlog nije osnovan.

13. U odnosu na zahtjev za naknadu troškova spora, valja istaknuti da se prema višekratno izraženom stajalištu ovoga Suda, članak 79. ZUS-a ne primjenjuje u objektivnom upravnom sporu jer je predmet tog spora primarno ocjena objektivne zakonitosti u javnom interesu, a ne povreda subjektivnih prava. Stoga je riješeno kao u točki II. izreke.

14. Zbog navedenog, Sud je odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21), odlučio kao u izreci.

U Zagrebu, 23. svibnja 2022.

Predsjednica vijeća  
Senka Orlić-Zaninović