



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

Poslovni broj: Usoz-73/21-11

## 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 sutkinja toga suda Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Gordane Marušić-Babić, Blanše Turić i Snježane Horvat-Paliska, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom povodom prijedloga T. H. P. iz P., na sjednici vijeća održanoj dana 11. prosinca 2023.

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

Prijedlog se odbija.

### Obrazloženje

1. Podnositelj je podnio obavijest građana u smislu odredbe članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine”, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS) kojom je predložio pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta, Odluke o uvjetima, cijeni, poticajnim mjerama i postupku prodaje građevinskog zemljišta gospodarske namjene u Industrijskoj i Obrtničkoj ulici u Požegi od 1. prosinca 2017. koja je objavljena u ("Službenim novinama Grada Požege", broj: 17/17 – dalje: Odluka).

Smatra da su nezakonite odredbe članka 5. stavka 1., članka 7. stavka 1. podstavka 2., te članka 12. Ističe da kada Gradsko vijeće Grada Požege u Odluci predviđa tko je osoba koju će po samoj odluci poticati, tada je to ponuditelj, i temeljni kriterij za odabir pojedine ponude jest upravo broj radnika koje će ponuditelj zaposliti. Primjenom te odredbe osoba koja daje ponudu mora istodobno i zaposliti radnike kako bi se opravdalo ono što se u Odluci naziva temeljni kriterij. Međutim, kako je riječ o stjecanju zemljišta po povoljnim uvjetima, odabrani ponuditelj prilikom zasnivanja pravnog posla kupoprodaje postaje kupac zemljišta koje stječe po poticajnim uvjetima, a kako bi na tom zemljištu izgradio objekt u kojem bi radnici iz temeljenog kriterija mogli raditi. Međutim, tada se rješenjem iz članka 7. stavak 1. podstavka 2. Odluke predviđa da kupac koji je istovjetan ponuditelju, mora registrirati tvrtku sa sjedištem na području Grada Požege. Time ta tvrtka postaje nositelj izgradnje i obavljanja djelatnosti, a time je automatizmom stvoreno novo društvo, pravna osoba, koja je nužno različita od pojma ponuditelja, odnosno kupca. Ponuditelj, odnosno kupac je imatelj udjela u tom novom društvu, pravnoj osobi. Time se negira temeljni kriterij da ponuditelj mora

zaposliti ponuđeni broj radnika. Dakle, jasno je da je riječ o nomotehničkim proturječnostima, koje je nužno sankcionirati ukidanjem, radi sprečavanja stvarnih posljedica u pravnom poretku. Navodi da je zamislivo rješenje o ishodu primjene spornih odredbi Odluke da fizička osoba bude ponuditelj na natječaju i ponudi cijenu, uz napomenu, da će zaposliti veliki broj osoba.

Ističe da se za ponuditelja uopće ne navodi je li mora biti pravna osoba, iako prema postojećem rješenju pravnog poretka ne postoji mogućnost da fizička osoba bude poslodavac.

2. Nadalje ističe da je odredbom članka 12. Zakona o općem upravnom postupku predviđeno pravo stranke na pravni lijek.

Odredbom članka 12. Odluke predviđeno je donošenje pojedinačne odluke, no ne i korištenje pravnog lijeka protiv pojedinačne odluke, koja bi bila donesena na temelju sporne Odluke.

Stoga je prema mišljenju podnositelja, kako bi se osigurala pravna zaštita protiv pojedinačne odluke, koja bi bila donesena na temelju sporne Odluke, nužno uključiti i odredbe o načinu korištenja pravnog lijeka.

Ističe da je Odluka prepuna tehničkih i nomotehničkih nedosljednosti. Predlaže da se ukine opći akt u cijelosti.

3. Iako je odgovarajućom primjenom članka 32. ZUS-a na očitovanje na prijedlog pozvan donositelj akta Gradsko vijeće Grada Požege, na navode prijedloge očitovao se Gradonačelnik Grada Požege.

Kao prvo ističe da se zahtjev podnosi u roku od 30 dana, a da je tužitelj zahtjev podnio nakon proteka navedenog roka, iako se u konkretnom slučaju uopće ne radi o zahtjevu, već o obavijesti građana.

Smatra da je predmetna Odluka donesena sukladno zakonskim propisima i to sukladno Zakonu 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 44/20. – dalje: ZoLPRS), Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine", 81/15. – pročišćeni tekst 94/17. – ispravak – dalje: ZV) i Statutu Grada Požege ("Službene novine Grada Požege", 2/21.).

Osobito vezano uz odredbe koje se odnose na upravljanje, korištenje, odnosno otuđenje gradske imovine navodi da su Odlukom utvrđeni uvjeti, cijene, poticajne mjere i postupak prodaje građevinskog zemljišta gospodarske namjene u vlasništvu Grada Požege u Industrijskoj ulici i Obrtničkoj ulici u Požegi u poduzetničkoj zoni, te je propisano da se građevinsko zemljište u poduzetničkoj zoni prodaje putem javnog natječaja sukladno uvjetima utvrđenim Odlukom.

Nesporno je da je člankom 5. Odluke kao temelji kriterij za odabir ponude u postupku javnog natječaja određen broj radnika koje će ponuditelj zaposliti sukladno dostavljenom poslovnom planu, ali ako se uzmu u obzir cjelovite odluke, odnosno članak 7. odluke "Obveze kupca", koji podnositelj zanemaruje, razvidno je da je kupac zemljišta dužan započeti s radovima na izgradnji objekta iz dostavljene ponude najkasnije u roku od dvije godine od dana zaključenja kupoprodajnog ugovora, te prije početka radova na izgradnji objekta dužna registrirati tvrtku na području Grada Požege, te započeti obavljati gospodarsku djelatnost predviđenom ponudom za kupnju zemljišta najkasnije u roku od tri godine od dana zaključenja kupoprodajnog ugovora. Istim člankom utvrđeno je da kupac može opteretiti kupljenju nekretninu isključivo namjenski za potrebe izgradnje na kupljenoj nekretnini, a visina opterećenja ne smije biti veća od iznosa cjelokupne investicije za izgradnju objekta određene u troškovniku

u glavnom projektu. Ograničenje opterećenja kupljene nekretnine upisat će se u zemljišne knjige prilikom uknjižbe prava vlasništva kupca. Također kupac je dužan prilikom početka obavljanja djelatnosti u poduzetničkoj zoni zaposliti najmanje jednog radnika koji ima prebivalište na području Grada Požege na svakih 1.000 m<sup>2</sup> kupljenog zemljišta, te broj novozaposlenih radnika s prebivalištem na području Grada Požege neće smanjivati najmanje tri godine od dana zapošljavanja. Nadalje, ukoliko nije u mogućnosti pronaći kvalificirane radnike na području Grada Požege kako bi ispunio tražene uvjete, uz pismeno dopuštenje Grada Požege može navedeni uvjet ispuniti zapošljavanjem radnika koji nemaju prebivalište na području Grada Požege, a u vezi navedenog u obvezi je dostaviti dokaze o broju novozaposlenih radnika. Smatra da navedena odluka nije sporna u odredbama kojima omogućuje da se na javni natječaj uz pravne osobe javljaju i fizičke osobe, budući je to pojedinim fizičkim osobama poticaj za samozapošljavanje i pokretanje određene vrste djelatnosti kroz koju će zaposliti i druge osobe. Smatra da odredba članka 12. nije proturječna odredbi članka 12. Zakona o općem upravnom postupku. Isto tako važno je napomenuti da u slučaju kada kupac ne ispunjava ugovorne obveze člankom 8. Odluke propisano je da Grad Požega ima pravo na jednostrani raskid kupoprodajnog ugovora bez odgovornosti za štetu koja bi mogla nastati za kupca ako kupac ne ispunji sve kriterije, uvjete i rokove propisane članom 7. Odluke.

Nadalje, u slučaju neispunjenja kriterija uvjeta i rokova iz članka 7. Odluke Grad Požega ima pravo na povrat kupljenog zemljišta bez obaveze povrata sredstva uplaćenih po osnovi kupoprodajne cijene. Također Grad Požega zadržava pravo prvokupa zemljišta koje je predmet kupoprodajnog ugovora, a sva ograničenja prava vlasništva iz članka 7. upisuju se u zemljišne knjige u korist Grada Požege.

Predlaže da se prijedlog odbije.

4. Prijedlog nije osnovan.

5. Predmetna Odluka donesena je na temelju članka 35. stavka 2. i članka 391. stavka 1. ZV-a i članka 36. stavka 1. alineja 3. tada važećeg Statuta Grada Požege ("Službene novine Grada Požege", 3/13., 19/13., 5/14. i 19/14.) na sjednici Gradskog vijeća Grada Požege održanoj 1. prosinca 2017., te je objavljena u "Službenim novinama Grada Požege", broj: 17/17.

6. Osporene odredbe Odluke glase:

*Članak 5. stavak 1.*

*Temeljni kriterij za odabir ponude je broj radnika koje će ponuditelj zaposliti sukladno Poslovnom planu.*

*Članak 7. stavak 1. podstavak 2.*

*Kupac zemljišta dužan je prije početka radova na izgradnji objekta registrirati tvrtku sa sjedištem na području Grada Požege.*

*Članak 12.*

*Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuditelja donosi Gradonačelnik na prijedlog Povjerenstva u roku od petnaest dana od dana otvaranja ponude.*

7. Prema ocjeni ovoga Suda, navedena Odluka donesena je sukladno ovlastima iz ZV-a i Statuta jedinice lokalne samouprave.

8. Naime, odredbom članka 35. stavka 2. ZV-a propisano je da stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske raspolaže, upravlja i koristi se Vlada Republike Hrvatske ili od nje ovlašteno tijelo, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Ovlast za raspolaganje, upravljanje i korištenje stvarima u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju tijela jedinica lokalne i područne (regionalne)

samouprave određena propisom o ustrojstvu lokalne i područne (regionalne) samouprave, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

9. Odlukom članka 391. stavak 1. ZV-a propisano je da nekretninu u vlasništvu lokalne samouprave tijela nadležna za njihovo raspolaganje mogu otuđiti ili njome na drugi način raspolagati samo na osnovi javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni, ako zakonom nije drugačije određeno.

10. Sporna Odluka donesena je sukladno ZV-u te su njome određeni uvjeti, cijena, poticajne mjere i postupak prodaje građevinskog zemljišta, i to putem javnog natječaja. Istom Odlukom jasno je propisano da će Gradonačelnik donijeti odluku o raspisivanju javnog natječaja sukladno uvjetima i kriterijima. Točno je određen tekst objave javnog natječaja, te provedba javnog natječaja.

Naime, odlukom članka 11. propisano je da javni natječaj, te postupak otvaranja i pregleda ponude u smislu ove Odluke, provodi Povjerenstvo za provođenje natječaja i druge oblike raspolaganja građevinskim zemljištem u vlasništvu Grada Požege koje je imenovano prema odredbama Odluke o raspolaganju i upravljanju zemljištem u vlasništvu Grada Požege ("Službene novine Grada Požege", 5/15.), a odluku o izboru najpovoljnijeg ponuditelja donosi Gradonačelnik na prijedlog Povjerenstva u roku od 15 dana od dana otvaranja ponude.

11. Prema ocjeni ovoga Suda Gradsko vijeće Grada Požege bilo je ovlašteno sukladno članku 73. stavku 1. ZoLPRS-a na donošenje osporenog općeg akta, a općim aktom su sukladno citiranim odredbama ZV-a, utvrđeni uvjeti i cijena, poticajne mjere i postupak prodaje građevinskog zemljišta gospodarske namjene putem javnog natječaja.

Raspisivanje javnog natječaja i provođenje natječaja propisano je odredom članka 48. stavka 4. i 5. ZoLPRS-a, prema kojim odredbama Gradonačelnik, između ostalog, upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, kao i njezinim prihodima i rashodima u skladu sa Zakonom i Statutom i odlučuje o stjecanju i otuđivanju nekretnina i pokretnina jedinice lokalne samouprave i drugom raspolaganju imovinom u skladu s ovim Zakonom, Statutom jedinice i posebnim propisima, što je u konkretnom slučaju ZV.

Što se tiče konkretnih prigovora da fizička osoba ne može zapošljavati radnike bez statusa poduzetnika navedeni prigovor je neosnovan, budući da navedena Odluka svojim odredbama nije isključila mogućnost da na javnom natječaju uz pravnu osobu sudjeluju i fizičke osobe, odnosno ista Odluka može biti poticaj fizičkim osobama da se odlučuju za pokretanje vlastiti djelatnosti uz ispunjenje uvjeta propisanih Odlukom.

12. Dakle, sudjelovanje fizičkih osoba nigdje nije isključeno, što je razvidno i iz članka 7. stavka 1. podstavka 1. i 2. sporne Odluke kojima je propisano da je kupac zemljišta dužan započeti s radovima na izgradnji objekta iz dostavljene ponude najkasnije u roku od dvije godine od dana zaključenja kupoprodajnog ugovora, a da prije početka radova na izgradnji objekta mora registrirati tvrtku sa sjedištem na području Grada Požege.

Podstavkom 3. stavka 1. članka 7. Odluke propisano je da kupac zemljišta mora započeti obavljati gospodarsku djelatnost predviđenu ponudom za kupnju zemljišta najkasnije u roku od tri godine od dana zaključenja kupoprodajnog ugovora. Nadalje, stavkom 3. istog članka utvrđeno je da kupac mora prilikom početka obavljanja djelatnosti zaposliti najmanje jednog radnika koji ima prebivalište na području Grada Požege na svakih 1.000 m<sup>2</sup> kupljenog zemljišta, te broj novozaposlenih radnika s

prebivalištem na području Grada Požege neće smanjivati najmanje tri godine od dana zapošljavanja.

Dakle, suprotno tvrdnji podnositelja nije isključena mogućnost da na javnom natječaju uz pravnu osobu sudjeluju fizičke osobe koje su dužne postupiti sukladno članku 7. navedene Odluke.

Člankom 8. stavkom 2. Odluke jasno je propisano da u slučaju neispunjenja kriterija, uvjeta i rokova iz članka 7. ove Odluke, Grad Požega ima pravo na povrat kupljenog zemljišta bez obveze povrata sredstava uplaćenih po osnovi kupoprodajne cijene. Isto tako, člankom 8. stavkom 1. Odluke je propisano da Grad Požega ima pravo na jednostrani raskid kupoprodajnog ugovora bez odgovornosti za štetu koja bi mogla nastati za kupca, ako kupac ne ispuní sve kriterije, uvjete i rokove propisane člankom 7. Odluke.

13. Što se tiče prigovora tužitelja da protiv odluke o izboru najpovoljnijeg ponuditelja nije propisan pravni lijek, valja istaknuti da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave sukladno članku 73. stavak 1. ZoLPRS-a ovlašteno donosi opći akt, ali općim aktom se ne mogu propisivati pravni lijekovi protiv pojedinačnih odluka koje se donose temeljem općeg akta, već se pravni lijekovi propisuju zakonom, te protiv svakog pojedinačnog akta stranke u postupku mogu uložiti pravni lijek.

14. S obzirom na sve navedeno, sud je odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a prijedlog odbio kao neosnovan.

U Zagrebu 11. prosinca 2023.

Predsjednica vijeća

Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.