



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

Poslovni broj: Usoz-137/21-13

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, Gordane Marušić-Babić, Jelene Rajić, dr. sc. Sanje Otočan i Blanše Turić, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po obavijesti M. d.o.o. iz Z., kojeg zastupa I. K., odvjetnik iz Z., na sjednici vijeća održanoj dana 25. ožujka 2024.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o donošenju V. izmjena i dopuna prostornog plana uređenja Grada Rovinja – Rovigno povezanih s Izmjenama i dopunama Urbanističkog plana uređenja turističke zone Monsena – Valdaliso u Rovinju – Rovigno ("Službeni glasnik Grada Rovinja", 9/21.).

Obrazloženje

1. Podnositelj je podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti dva opća akta, i to Odluke o donošenju V. izmjena i dopuna prostornog plana uređenja Grada Rovinja – Rovigno povezanih s Izmjenama i dopunama Urbanističkog plana uređenja turističke zone Monsena – Valdaliso u Rovinju – Rovigno ("Službeni glasnik Grada Rovinja", 9/21. – dalje: osporeni Plan) i Odluke o donošenju Izmjena i dopuna Urbanističkog plana uređenja turističke zone Monsena – Valdaliso u Rovinju – Rovigno ("Službeni glasnik Grada Rovinja", 9/21. – dalje: ID UPU).
2. S obzirom da podnositelj osporava dva opća akta sud je predmete razdvojio na način da će o zakonitosti IDUPU odlučiti u predmetu, broj: Usoz-276/23.
3. Kako uz zahtjev nije podnesena pojedinačna odluka, ovaj Sud je odlučio pokrenuti postupak po službenoj dužnosti temeljem 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).
4. Podnositelj ističe da je donositelj općeg akta nakon početka javne rasprave u postupku donošenja prostornog plana i rokova za podnošenje primjedbi skratio rokove za podnošenje primjedbi na prijedlog prostornog plana. Naime, u javnoj objavi o početku javne rasprave za opće akte IDUPU i osporeni Plan od 8. srpnja 2021. je navedeno da će prijedlog IDUPU i osporenog Plana biti izložen na javni uvid od 16. srpnja do 16. kolovoza, te da se pisana očitovanja, prijedlozi i primjedbe na prijedlog

IDUPU i osporenog Plana mogu staviti do 16. kolovoza 2021., međutim nakon početka javne rasprave donositelj općeg akta je 28. srpnja 2021. na svom webu objavio ispravak objave u kojem je navedeno da se pisana očitovanja, prijedlozi i primjedbe mogu dostavljati samo do 30. srpnja 2021. Navedenim postupanjem je tijekom javne rasprave plana skraćen rok za podnošenje primjedbi za 15 dana. Ističe da mu je na taj način onemogućeno sudjelovanje u postupku donošenja prostornih planova. Isto tako navodi da se više puta obraćao donositelju općeg akta, kao i stručnom izrađivaču, te izrazio inicijativu za sudjelovanje u izradi i financiranjem izrade plana, kao i predočio svoj prijedlog (idejno rješenje). Podnositelju nije omogućeno da ostvari navedena prava za što smatra da je suprotno članku 11. Zakona o prostornom uređenju ("Narodne novine", 153/13., 65/17., 114/18., 39/19. i 98/19. – dalje: ZPU). Navodi da mu je onemogućeno sudjelovanje u izradi prostornog plana, što je protivno i odredbi članka 168. ZPU-a. U Odluci o izradi, kao i u prijedlogu IDUPU i osporenog Plana za javnu raspravu je navedeno da se financiranje izrade prostornog plana vrši temeljem članka 63. ZPU. Iz Odluke o izradi Izmjena i dopuna urbanističkog plana uređenja turističke zone Monsena Valdaliso i s tim u vezi V. izmjena i dopuna prostornog plana uređenja Grada Rovinja – Rovigno ("Službeni glasnik Grada Rovinja", 15/20.) proizlazi da izradu IDPU-a i s tim u vezi osporenog Plana financira tvrtka M. d.d., R., koja je većinski vlasnik i korisnik prostora turističke zone Monsena Valdaliso, a sukladno članku 63. Zakona o prostornom uređenju. Isto tako ističe da je navedenom Odlukom određeno, i to člankom 10. da stručna rješenja izrade elaborata IDPUG, a s tim u vezi i osporenog Plana izradit će stručni izrađivač koji je odabran za izradu IDPU-a, a s time u vezi i osporeni Plana izradit će stručni izrađivač koji je izabran od strane investitora M. d.d., R.

Dakle, Zakonom o prostornom uređenju je samo iznimno propisana mogućnost da osobe koje su vlasnici zemljišta u obuhvatu plana izravno financiraju izradu prostornog plana za navedeno zemljište, te da pri tome određuju i odabiru izrađivača, ali samo u slučajevima ako su te osobe koje financiraju izradu plana ujedno i isključivi vlasnici tog zemljišta, a ne da samo jedna od osoba koja je vlasnik zemljišta u obuhvatu prostornog plana financira izradu i odabir stručnog izrađivača, te daje prijedloge stručnom izrađivaču, dok se istodobno ostalim osobama koje su vlasnici zemljišta to pravo onemogućava. Poziva se i na praksu Visokog upravnog suda izraženu u odluci, broj: Usoz-38/19-9 od 28. veljače 2020., kojom je Visoki upravni sud ukinuo prostorni plan, budući da je utvrdio nezakonit postupak u slučaju kada investitor koji nije vlasnik svih nekretnina u obuhvatu plana ali je samostalno odabrao izrađivača prostornog plana i u cijelosti samostalno financira izradu tog plana.

Uvidom u zemljišne knjige za nekretnine koje spadaju u obuhvat urbanističkog plana uređenja vidljivo je kako su osim osobe koja financira izradu IDUPU-a i osporenog Plana vlasnici zemljišta u obuhvatu i podnositelj, ali i Republika Hrvatska. Dakle, iz zemljišnih knjiga proizlazi kako investitor izrade plana nije isključivi vlasnik zemljišta u obuhvatu prostornog plana u smislu ZPU-a, što je uvjet da isti može samostalno financirati izradu prostornog plana i izabrati izrađivača. Stoga podnositelj smatra oba plana nezakonitim, te predlaže ocjenu njihove zakonitosti.

5. Sud je pozvao odgovarajućom primjenom članka 32. ZUS-a donositelja općeg akta, Gradsko vijeće Grada Rovinja, da se očituje na navode podnositelja.

6. Na navode se očitovao Grad Rovinj, zastupan po A. P., odvjetniku iz P. U većem dijelu očitovanja bavi se legitimacijom za podnošenje zahtjeva, te smatra da je zahtjev trebalo odbaciti. Poziva se na raniju praksu ovoga Suda iz 2013. Isto tako

navodi da je podnositelj zahtjeva naveo da je donositelj općeg akta Grad Rovinj, što nije točno, ali u konkretnom slučaju se očituje Grad Rovinj kao donositelj općeg akta, a ne gradsko vijeće, budući da je kao donositelja općeg akta podnositelj naveo Grad Rovinj. Dakle, iako je sud u dva navrata pozvao Gradsko vijeće Grada Rovinja da se kao donositelj akta očituje, očitovanje je podnio Grad Rovinj.

U opširnom očitovanju poziva se na prava iz Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Ističe da je člankom 19. stavkom 1. alinejom 2. navedenog 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 103/17., 98/19., 144/20. – dalje: ZOLPRS) propisano da općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koje nisu Ustavom ili zakonom dodijeljene državnim tijelima, i to osobito poslovi koji se odnose na prostorno i urbanističko planiranje. Poziva se na praksu Ustavnog suda i Europskog suda za ljudska prava vezana za pravo jedinica lokalne samouprave da samostalno uređuju prostorno i urbanističko planiranje. Osim toga, poziva se na praksu ovoga Suda izraženu u predmetu, poslovni broj: Usoz-36/19 u odnosu na neosnovane navode o povredi članka 168. ZPU-a. Ističe da je Visoki upravni sud u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, broj: Usoz-36/19 raščlanio odredbe tada važećeg Zakona o prostornom uređenju i gradnji ("Narodne novine", 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12., 55/12. i 80/13. – dalje: ZPUG) primjenjive na odredbu ZPU-a koje su u bitnome slične. Naveo je da odluka o izradi dokumenta prostornog uređenja sadrži, između ostalog, financiranja izrade prostornog plana, dok takav zahtjev u odnosu na odluku o donošenju dokumenta prostornog uređenja ZPUG ne propisuje.

S druge strane iz članka 136. ZPUG-a koji je tada bio na snazi, koji uređuje način financiranja troškova za izradu urbanističkog plana uređenja, te za uređenje građevinskog zemljišta, ne proizlazi obveza prema kojoj bi način financiranja izrade urbanističkog plana uređenja, odnosno troškovi za uređenje građevinskog zemljišta predstavljali sastavni dio dokumenta prostornog uređenja. Uvidom u osporeni Plan vidljivo je da se financiranje ne nalazi u navedenom dokumentu. Ovo iz razloga, što je člankom 168. ZPU-a predviđena samo mogućnost da se može ugovoriti da vlasnik zemljišta financira izradu urbanističkog plana uređenja, pa je bez osnove navod podnositelja o kršenju ZPU-a. Isto tako smatra neosnovanim navode podnositelja o postupku donošenja i skraćivanju roka za podnošenje primjedbi za 15 dana. Ističe da je ZPU-om u članku 98. navedena odredba o javnom uvidu.

Iz odredbe članka 98. stavak 3. ZPU-a proizlazi da javni uvid u prijedlog izmjena i dopuna, odnosno stavljanja izvan snage prostornog plana traje najmanje 8, a najviše 15 dana. U odredbi članka 98. stavak 4. ZPU-a propisano je da se za prostorne planove uređenja grada, kada se planira morsko područje, što je konkretan slučaj, javni uvid provodi u trajanju od 30 dana.

U konkretnoj situaciji prijedlog Izmjena i dopuna urbanističkog plana uređenja zone Monsena Valdaliso javni uvid je u skladu s člankom 98. stavkom 3. trajao od 16. srpnja do 30. srpnja 2021. sukladno članku 98. stavak 3. ZPU-a, a javni uvid u prijedlog V. izmjena i dopuna prostornog plana uređenja Grada Rovinja trajao je od 16. srpnja do 14. kolovoza 2021., što je u skladu s odredbom članka 98. stavak 4. Stoga predlaže da se prvenstveno zahtjev odbaci, a ukoliko se ne odbaci da se odbije kao neosnovan.

7. Kao prvo napominje se da sud nije odbacio zahtjev, budući da je sa zahtjevom postupio kao sa obaviješću pravne osobe, te odlučio postupak pokrenuti po službenoj

dužnosti. Isto tako nije od utjecaja, što je podnositelj pogrešno naznačio donositelja općeg akta Grad Rovinj. Naime, u konkretnom slučaju radi se o objektivnom upravnom sporu ocjene zakonitosti općeg akta i jasno je vidljivo da je podnositelj tražio ocjenu zakonitosti dva opća akta, koja je donijelo Gradsko vijeće Grada Rovinja. Osim toga napominje se da je sud u dva navrata pozvao Gradsko vijeće Grada Rovinja na očitovanje, a da je očitovanje dostavio Grad Rovinj.

8. Stoga, navedeni prigovor nije od utjecaja na donošenje odluke u ovom objektivnom upravnom sporu koji je sud pokrenuo po službenoj dužnosti.

9. Osporena odluka o donošenju V. izmjene i dopune prostornog plana uređenja Grada Rovinja – Rovigno povezanih s Izmjenama i dopunama urbanističkog plana uređenja turističke zone Monsena Valdaliso u Rovinju – Rovigno, donesena je na temelju odredbe članka 109. stavka 4. Zakona o prostornom uređenju ("Narodne novine", 153/13., 65/17., 114/18., 39/19. i 98/19. – dalje: ZPU).

Napominje se da je navedeni Zakon izmijenjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju ("Narodne novine", 67/23.), međutim nisu izmijenjene odredbe koje su bitne za ocjenu zakonitosti osporenog općeg akta.

10. Odredbom članka 109. stavak 4. ZPU-a propisano je da prostorni plan uređenja grada, odnosno općine donosi gradsko vijeće, odnosno općinsko vijeće. Mjerodavne odredbe za ocjenu zakonitosti osporenog općeg akta su odredbe članka 63. stavka 2., 167. stavka 3. i 4. i 168. ZPU-a.

11. Odredbom članka 63. stavka 2. ZPU-a propisano je da se sredstva za izradu prostornog plana koji donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave osiguravaju se iz sredstva Državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, te iz drugih izvora sukladno zakonu.

12. Odredbom članka 167. stavka 1. ZPU-a propisano je da troškove ili dio troškova potrebnih za izradu urbanističkog plana uređenja ili za izgradnju komunalne infrastrukture može snositi vlasnik zemljišta, kojem to uređenje koristi ili druga zainteresirana osoba koja s jedinicom lokalne samouprave sklopi ugovor o financiranju uređenja građevinskog zemljišta.

Stavkom 3. članka 167. ZPU-a propisano je da sredstava ostvarena sklapanjem ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta prihod su proračuna jedinice lokalne samouprave.

Stavkom 4. navedenog članka Zakona propisano je da sklapanje ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta ne isključuje primjenu posebnih propisa o javnoj nabavi.

13. Odredbom članka 168. stavka 1. ZPU-a propisano je da iznimno od članka 167. stavak 3. i 4. ovog Zakona ako se urbanistički plan uređenja donosi za zemljište u vlasništvu jedne ili više osoba, koje u cijelosti financiraju njegovu izradu, ugovorom o financiranju uređenja građevinskog zemljišta, može se ugovoriti da izrađivača toga plana odabiru i izravno plaćaju te osobe.

Iz navedenih odredbi slijedi kako je odabir stručnog izrađivača prostornog plana moguće povjeriti osobi koja financira njegovu izradu samo pod uvjetom da se detaljni plan uređenja odnosi na zemljište u vlasništvu osobe koja financira izradu plana.

14. Iako je točno da je Odluka o financiranju prostornog plana sastavni dio odluke o izradi prostornog plana, a ne Odluke o donošenju prostornog plana odabir izrađivača plana ovisi o tome je li osoba koja financira izradu plana u vlasništvu zemljišta za koje se navedeni plan donosi. Ukoliko investitor nije vlasnik svih nekretnina obuhvaćenih

spornim planom, tada nije bilo zakonske osnove da odabere izrađivača plana uz iznimku propisanu odredbom članka 167. stavak 4., dakle bez primjene posebnih propisa o javnoj nabavi.

U konkretnom slučaju prije donošenja sporne odluke donesena je Odluka o izradi izmjena i dopuna urbanističkog plana uređenja turističke zone Monsena Valdaliso i s tim u vezi V. izmjena i dopuna prostornog plana uređenja Grada Rovinja – Rovigno ("Službeni glasnik Grada Rovinja", 15/20.). Iz navedena Odluke razvidan je obuhvat, ciljevi i program izrade plana. Navedena Odluka o donošenju V. izmjene i dopune prostornog plana uređenja Grada Rovinja donesena je radi izmjena i dopuna urbanističkog plana uređenja turističke zone Monsena Valdaliso u Rovinju, pa kako je vidljivo da se ona donosi radi izmjene urbanističkog plana uređenja turističke zone Monsena Valdaliso, trebalo je prilikom Odluke o financiranju koja je sastavni dio navedene Odluke o izradi izmjena i dopuna urbanističkog plana uređenja turističke zone Monsena Valdaliso i s tim u vezi V. izmjena i dopuna prostornog plana uređenja Grada Rovinja, voditi računa o citiranoj odredbi članka 168. stavka 1. ZPU-a, odnosno trebalo je voditi računa o tome, da ako se urbanistički plan uređenja donosi za zemljište u vlasništvu jedne ili više osoba koje u cijelosti financiraju njegovu izradu, te osobe mogu odabrati i izrađivača tog plana.

15. Međutim, iako je nesporno da se urbanistički plan uređenja donosi za zemljište koje nije samo u vlasništvu tvrtke M. d.d., već je i u vlasništvu, između ostalog i podnositelja, člankom 10. navedene Odluke o izradi stavkom 1. propisano je da stručna rješenja (izrada elaborata IDUPU-a i s tim u vezi osporenog Plana) izradit će stručni izrađivač koji je odabran za izradu IDPU-a i s tim u vezi osporenog Plana od strane investitora M. d.d., R. Dakle, iako nisu ispunjeni uvjeti iz Zakona, iako nekretnine na koje se urbanistički plan uređenja odnosi, pa se u vezi toga mijenja i prostorni plan uređenja Grada, nisu u cijelosti u vlasništvu M. d.d., R., u navedenoj Odluci o odabiru propisano je da će stručni izrađivač i IDPU-a i s tim u vezi osporenog Plana biti odabran od strane investitora M. d.d., R. Navedena Odluka o izradi nije predmet postupka ocjene zakonitosti u ovom postupku. Međutim, osporenim Planom navedeno je da će stručni izrađivač plana biti tvrtka U. d.o.o., Z., broj elaborata: A723/2019 (članak 1. stavak 3.).

Dakle, stručni izrađivač plana je odabran suprotno odredbi članka 168. stavka 1. ZPU-a koji propisuje iznimku kada se može isključiti primjena posebnih propisa o javnoj nabavi. To je slučaj kada je investitor u cijelosti vlasnik zemljišta za koje financira izradu urbanističkog plana uređenja, te u takvom slučaju može odabrati stručnog izrađivača bez primjene posebnih propisa o javnoj nabavi.

16. Kako u postupku ni jedna strana ne osporava da investitor izrade i odabira izrađivača nije u cijelosti vlasnik zemljišta na koje se urbanistički plan uređenja odnosi, a sporni Plan povezan je sa Izmjenama i dopunama urbanističkog plana uređenja turističke zone Monsena Valdaliso u Rovinju, te kako u postupku nije dokazao da bi bilo postupljeno u smislu odredbe članka 167. stavka 4. ZPU-a, sud navedenu Odluku o donošenju V. izmjene i dopune prostornog plana uređenja Grada Rovinja – Rovigno povezanih s Izmjenama i dopunama urbanističkog plana uređenja turističke zone Monsena Valdaliso u Rovinju – Rovigno ocjenjuje nezakonitom, te je temeljem odredbe članka 86. stavak 3. ZUS-a presudio kao u izreci.

17. Ukinuti opći akt prestaje važiti danom objave ove presude u Narodnim novinama (članak 86. stavak 4. ZUS-a).

U Zagrebu 25. ožujka 2024.

Predsjednica vijeća
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.