



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

Poslovni broj: Usoz-276/23-10

## 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 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 povodom 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 izmjene i dopune urbanističkog plana uređenja turističke zone Monsena – Valdaliso u Rovinju – Rovigno ("Službeni glasnik Grada Rovinja" 9/21.).

### Obrazloženje

1. Podnositelj je ovome Sudu podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluka o donošenju izmjene i dopune urbanističkog plana uređenja turističke zone Monsena – Valdaliso u Rovinju – Rovigno ("Službeni glasnik Grada Rovinja" 9/21. – dalje u tekstu: osporena Odluka).

Podnositelj u zahtjevu u bitnome navodi da je u postupku donošenja izrade osporene Odluke bitno skraćen postupak za dostavu pisanih očitovanja, prijedloga i primjedbi. Naime, donositelj općeg akta je, nakon početka javne rasprave u postupku donošenja prostornog plana i rokova za podnošenje primjedbi koji je objavio uz poziv javna objava za održavanje javne rasprave, naknadno skratio rokove za podnošenje primjedbi na prijedlog prostornog plana. Donositelj općeg akta je 28. srpnja 2021. na svojoj web stranici objavio ispravak objave u kojem je navedeno da se pisano očitovanje, prijedlozi i primjedbe mogu dostavljati samo do 30. srpnja 2021. godine. Ističe da je vlasnik velikog dijela nekretnina u obuhvatu osporene odluke koje čine samostalnu funkcionalnu cjelinu za planiranje i izgradnju turističkog naselja. Navodi da se pisanim putem više puta obraćao donositelju općeg akta i stručnom izrađivaču te izrazio inicijativu za sudjelovanje u izradi i financiranju izrade plana. Navodi da je u odluci o izradi kao i u prijedlogu izrade osporene Odluke i Odluke o donošenju V. izmjena i dopuna prostornog plana uređenja Grada Rovinja povezan s izmjenama i dopunama Urbanističkog plana uređenja turističke zone Monsena Valdaliso u Rovinju navedeno da se financiranje izrade prostornog plana vrši temeljem članka 63. Zakona

o prostornom uređenju. Iz navedene Odluke o izradi (članak 10. stavak 1. Odluke) je vidljivo da je investitor izrade osporene Odluke i V. izmjene i dopune prostornog plana uređenja Grada Rovinja povezanih za izmjenama i dopunama osporene Odluke ujedno i odabrao stručnog izrađivača, smatra da je u tom slučaju povrijeđena odredba članka 168. Zakona o prostornom uređenju koja glasi: "Iznimno od članka 167. stavak 3. i 4. Zakona ako se urbanistički plan uređenja odnosi na zemljište u vlasništvu jedne ili više osoba koje u cijelosti financiraju njegovu izradu ugovorom o financiranju uređenja može se ugovoriti da izrađivača tog plana odabire i građevinskog zemljišta izravno plaća te osobe". Navodi da je Zakonom o prostornom uređenju samo iznimno predviđena mogućnost da osobe koje su vlasnici zemljišta u obuhvatu plana izravno financiraju izradu prostornog plana za navedeno zemljište te da pritom određuju i odabiru izrađivače ali samo u slučajevima ako su te osobe koje financiraju izradu plana ujedno i isključivo vlasnici tog zemljišta, a ne da samo jedna od osoba koja je vlasnik zemljišta u obuhvatu prostornog plana financira izradu i odabire stručnog izrađivača te daje prijedloge stručnom izrađivaču, dok se istodobno ostalim osobama koje su vlasnici zemljišta to pravo ne omogućava. Da je navedena praksa nezakonita potvrđuje i sudska praksa između ostalog i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske koji je u svojoj odluci poslovni broj: Usoz-38/19-9 od 28. veljače 2020. kojom je ukinuo prostorni plan, utvrdio nezakonitosti postupka u slučaju kada investitor koji nije vlasnik svih nekretnina u obuhvatu urbanističkog plana uređenja samostalno odabire izrađivača prostornog plana i u cijelosti samostalno financira izradu prostornog plana. Naime, uvidom u zemljišne knjige za nekretnine koje spadaju u obuhvat urbanističkog plana uređenja vidljivo je kako su osim osobe koje financira izradu vlasnici zemljišta u obuhvatu i podnositelj, ali i Republika Hrvatska. Dakle, iz zemljišne knjige proizlazi da investitor izrade prostornog plana nije ujedno i isključivi vlasnik nekretnina u obuhvatu navedenog prostornog plana. Osim što osporava cijelu Odluku ističe da je odredba članka 49. osporene Odluke u suprotnosti sa Ustavom Republike Hrvatske te Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Ističe da riječ "etažiranje" nije poznata u pravnom poretku Republike Hrvatske, navedena odredba članka 49. glasi: "Članak 24. mijenja se i glasi: Ugostiteljsko-turističke građevine namijenjene smještaju i pratećim sadržajima trgovačke, uslužne, ugostiteljske, športske, rekreacijske, zabavne i slične namijene ne mogu se etažirati".

2. Sud je pozvao donositelja općeg akta Gradsko vijeće Grada Rovinja da se očituje o navodima podnositelja.

3. Na navode podnositelja očitovao se Grad Rovinj zastupan po punomoćniku A. P., odvjetniku iz P. U očitovanju ističe da podnositelj nije dokazao svoj pravni interes za podnošenje zahtjeva te da nije dostavio pojedinačni akt. Stoga prvenstveno predlaže da se zahtjev odbaci. Poziva se na odredbu članka 98. stavak 3. Zakona o prostornom uređenju koji predviđa da se javni uvid u prijedlog, izmjena dopuna, odnosno stavljanja izvan snage prostornog plana provodi u roku od najmanje 8, a najviše 15 dana, što je u konkretnom slučaju i učinjeno. Ukazuje se na shvaćanje ovoga Suda izraženo u predmetu Usoz-36/19 gdje je sud raščlanio odredbe Zakona o prostornom uređenju i gradnji („Narodne novine“ 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12., 55/12. i 80/13. – dalje u tekstu: ZPUG) primjenjive na odredbe sada važećeg Zakona o prostornom uređenju, koje su u bitnome identične. Iz navedene prakse je razvidno da iz odredaba Zakona o prostornom uređenju koji uređuju 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 troškova za uređenje građevinskog zemljišta predstavljao sastavni dio dokumenta prostornog uređenja. Kako iz članka 168. Zakona o prostornom uređenju postoji samo mogućnost da se ugovori da vlasnik zemljišta financira izradu urbanističkog plana uređenja, prema mišljenju Grada Rovinja, bez osnova je navod podnositelja zahtjeva o kršenju Zakona o prostornom uređenju. Poziva se na praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske i na ovlasti iz Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi da samostalno regulira prostorno i urbanističko planiranje. Predlaže da se zahtjev odbaci odnosno odbije.

4. Što se tiče samog zahtjeva valja istaći da je točno da podnositelj uz zahtjev nije priložio pojedinačni akt pa je stoga sud sa zahtjevom odlučio postupiti kao sa obaviješću 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. - u daljnjem tekstu: ZUS) i pokrenuti postupak ocjene općeg akta po službenoj dužnosti.

5. Osporena Odluka donesena je na temelju odredbe članka 109. stavka 6. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“ 153/13., 65/17., 114//18., 39/19. i 98/19. – dalje u tekstu: ZPU). Valja napomenuti da je Zakon o prostornom uređenju izmijenjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“ 67/23.), međutim, odredbe koje su bitne za ocjenu zakonitosti ovog općeg akta nisu izmijenjene.

6. Bitne odredbe za ocjenu zakonitosti ovog općeg akta su odredbe članka 63. stavka 2., 167. stavka 1., 3. i 4. te 168. stavak 1. ZPU-a. Odredbom članka 63. stavka 2. propisano je da sredstva za izradu prostornog plana koji donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave osiguravaju se iz sredstava državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te iz drugih izvora sukladno zakonu. 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. Stavom 3. propisano je da sredstva ostvarena sklapanjem ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta prihod su proračuna jedinice lokalne samouprave, a stavkom 4. istog članka da sklapanje ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta ne isključuje primjenu posebnih propisa o javnoj nabavi. Odredbom članka 168. stavka 1. istog Zakona 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 tog plana odabiru i izravno plaćaju te osobe. Dakle, iz navedenog jasno proizlazi da je odabir stručnog izrađivača prostornog plana moguće povjeriti osobi koja financira njegovu izradu samo pod uvjetom da se urbanistički plan uređenja odnosi na zemljište u vlasništvu osobe koja financira izradu plana.

7. U konkretnom slučaju je nesporno da se urbanistički plan uređenja odnosi na zemljište koje nije u isključivom vlasništvu osobe koja financira izradu plana pa iz navedenog slijedi kako taj investitor nije mogao niti odabrati stručnog izrađivača prostornog plana bez primjene posebnih propisa o javnoj nabavi. Točno je kako to u svom očitovanju tvrdi Grad Rovinj da Odluka o financiranju nije sastavni dio Odluke o donošenju izmjena i dopuna urbanističkog plana uređenja, međutim, sastavni dio te Odluke je odredba članka 11. Odluke o donošenju izmjena i dopuna koja glasi da je

stručni izrađivač plana tvrtka U. d.o.o. iz Z., broj elaborata A723/2019. Dakle, sastavni dio osporene Odluke je određivanje stručnog izrađivača plana. Navedeno, je posljedica donošenja ranije odluke koja nije osporena u ovom predmetu, a to 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 Rovinj" 15/20.). Odredbom članka 10. stavka 1. navedene Odluke propisano je da će stručna rješenja izraditi stručni izrađivač koji je odabran za izradu osporene Odluke od strane investitora M. d.d. R. U samoj osporenoj Odluci navedeno je da je stručni izrađivač plana tvrtka U. d.o.o. iz Z. Dakle, prema dostupnim podacima na temelju Odluke o izradi donesena je Odluka o donošenju izmjene i dopune Urbanističkog plana uređenja turističke zone Monsena Valdaliso u Rovinju – Rovigno i tom odlukom je kao stručni izrađivač plana navedena tvrtka U. d.o.o. iz Z., koja je prema Odluci o izradi odabrana od strane investitora M. d.d., R., iako ni jedna strana ne osporava da navedeni investitor nije isključivi vlasnik zemljišta u obuhvatu urbanističkog plana uređenja. Dakle, iako je nesporno da je odluka o financiranju sastavni dio odluke o izradi, osporenom Odlukom je na temelju Odluke o izradi određen izrađivač plana kojeg je nesporno izabrao investitor M. d.d., iako nije isključivi vlasnik zemljišta u obuhvatu urbanističkog plana uređenja te se na njega ne može odnositi iznimka iz članka 168. stavka 1. ZPU-a. Stoga nije bilo zakonske osnove da investitor izrade plana odabere izrađivača plana, a donositelj odluke nije dokazao da je postupio u smislu odredbe članka 167. stavka 4. ZPU-a prema kojoj sklapanje ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta ne isključuje primjenu posebnih propisa o javnoj nabavi.

8. Zbog navedenog Sud je odluku ocijenio nezakonitom te je na temelju odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a presudio kao u izreci.

9. 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.