



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

Poslovni broj: Usoz-227/2023-6

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Blanše Turić, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Radmile Bolanča Vuković, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po zahtjevu HOTELI HALUDOVO MALINSKA d.d. Malinska, Put Haludova 1, OIB: 20989435611, koje zastupa opunomoćenik Hrvoje Klišanić, odvjetnik iz odvjetničkog društva Žurić i Partneri d.o.o. Zagreb, Savska cesta 32, OIB: 03894745705, na sjednici vijeća održanoj 27. veljače 2025.

p r e s u d i o j e

- I. Zahtjev se odbija.
- II. Odbija se zahtjev HOTELI HALUDOVO MALINSKA d.d. Malinska za naknadu troškova spora.
- III. Odbija se zahtjev Općine Malinska-Dubašnica za naknadu troškova spora.

Obrazloženje

1. HOTELI HALUDOVO MALINSKA d.d. Malinska podnijeli su zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o stavljanju izvan snage Detaljnog plana uređenja Haludovo (T1-1 Haludovo, R-6 Haludovo – obala i R-1 Haludovo – izgrađeni dio), KLASA: 350-03/22-02/1, URBROJ: 2170-26-01-23-61 od 11. svibnja 2023. („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 18/23.; u daljnjem tekstu: Odluka).
2. Podnositelj u zahtjevu u bitnom ističe da je osporenom Odlukom stavljena izvan snage Odluka o donošenju Detaljnog plana uređenja Haludovo (T1-1 Haludovo, R-6 Haludovo – obala i R-1 Haludovo – izgrađeni dio od 25. srpnja 2006. (u daljnjem tekstu: DPU). DPU je podnositelju zahtjeva trebao omogućiti razvoj višemilijunskog projekta i investiranje u područje obuhvaćeno DPU-om, što je, ne samo u interesu podnositelja, već i u interesu Općine Malinska-Dubašnica, Primorsko-goranske županije i Republike Hrvatske. Smatra da ne postoji zakonit ni opravdan razlog za donošenje osporene Odluke. Ističe da je tijekom dugog vremenskog razdoblja pokušavao sporazumno doći do zajedničkog rješenja s Općinom Malinska-Dubašnica u odnosu na stjecanje okolnog zemljišta Komplexa. Smatra da okolnost što nije postignuto zajedničko rješenje nije opravdan razlog za donošenje Odluke. U odnosu na tvrdnju Općine Malinska-Dubašnica da je DPU prestao biti u skladu s planovima višeg reda Općine i Županije koji su naknadno mijenjani, podnositelj ističe da su sva tijela koja su

sudjelovala u donošenju planova višeg reda trebala prvenstveno voditi računa o DPU koji se odnosi na višemilijunski projekt te su radi njegove važnosti, drugi odnosno kasniji planovi trebali biti u skladu s DPU-om, jer je potrebno poštivati i zaštititi privatno vlasništvo iskazano u DPU. Osim toga smatra da Općina neopravdano zanemaruje činjenicu da je podnositelj uložio znatna financijska sredstva u izradu DPU-a. Smatra da je donošenjem osporene Odluke Općina postupila suprotno najvišim vrednotama Ustava Republike Hrvatske. Navodi da su njegovi većinski dioničari strani investitori koji su po svom položaju izjednačeni s državljanima Republike Hrvatske. Smatra da je osporenim Odlukom onemogućen u ostvarivanju svog vlasničkog prava zajamčenog člankom 48. Ustava te da je umanjena vrijednost njegove imovine odnosno spriječeno njezino povećanje, čime mu je nanesena šteta. Smatra da je donošenjem osporene Odluke onemogućen u ostvarivanju poduzetničke i tržišne slobode zajamčene člankom 49. Ustava. Predlaže ukidanje osporene Odluke. Traži naknadu troškova spora.

3. Donositelj osporene Odluke, kojeg zastupa opunomoćenik Boris Jukić, odvjetnik u Zagrebu, u očitovanju o zahtjevu u bitnom ističe da je Općinsko vijeće Općine na sjednici od 15. rujna 2022. donijelo Odluku o pokretanju postupka stavljanja izvan snage DPU-a Haludovo (u daljnjem tekstu: Odluka o pokretanju postupka), koja je u cijelosti je potvrđena osporenim Odlukom. Naglašava da se prostorni planovi donose prvenstveno u javnom interesu, pa su tako Odluka o pokretanju postupka i osporena Odluka, koje su sadržajno iste, donesene da bi se sačuvao, odnosno unaprijedio prostor u javnome interesu. Podnositelj je, nasuprot tome, postupao i postupa protiv javnog interesa. Ako je smatrao da je Odluka o pokretanju postupka nezakonita, morao je odmah pokrenuti ovakav postupak, a što je propustio učiniti. Donositelj navodi da iz Izvješća o javnoj raspravi, provedenoj u postupku stavljanja izvan snage DPU-a, proizlazi da za vrijeme trajanja javne rasprave nije bilo nijedne primjedbe. Obvezni sudionici donošenja i ukidanja DPU-a bili su suglasni s tim da se DPU stavi izvan snage jer se po njemu nisu mogli realizirati infrastrukturni radovi potrebni za njegovu realizaciju. Tvrdi da tijekom 16 godina koliko je DPU bio na snazi podnositelj nije iskoristio mogućnosti koje su mu stajale na raspolaganju, što znači da ni sam nije bio zadovoljan DPU-om. Iz toga slijedi zaključak da podnositelj nema pravni interes za pobijanje Odluke. Smatra da podnositeljev interes nije bio obnoviti „Haludovo“ u smislu DPU-a i njegove ranije funkcije, nego ga koristiti isključivo u svoje privatne svrhe koje isključuju javni interes i dobrobit lokalne zajednice. Navodi da je podnositelj, upustivši se u kupnju „Haludova“, znao za zakonodavni okvir Republike Hrvatske iz kojega proizlazi da kupnjom građevina izgrađenih na „turističkom zemljištu“ i u stanju u kojem su se nalazile, nikada neće moći realizirati svoju temeljnu ideju gradnje privatnog *resorta* te da u tu svrhu neće moći privatizirati zemljište.

3.1. U odnosu na podnositeljevu tvrdnju da je osporena Odluka nezakonita jer su njome ugroženi njegovi navodni (višemilijunski) financijski interesi, donositelj ističe da to nije i ne može biti razlog nezakonitosti jer se prostorni planovi ne donose radi ostvarivanja nečije dobiti, nego radi gospodarenja prostorom u javnom interesu.

3.2. Podnositeljeve tvrdnje o tome da je osporenim Odlukom onemogućen u ostvarivanju vlasničkih prava, prema mišljenju donositelja, nisu ni u kakvoj vezi s postupkom donošenja prostornih planova, a u suprotnosti su i sa stvarnim stanjem u ovom konkretnom slučaju.

3.3. U vezi s tvrdnjom da je podnositelj financirao donošenje DPU-a, donositelj ističe da se financiranjem izrade prostornoga plana osiguravaju sredstva u ime i za korist cijele zajednice, a ne nečijeg partikularnog interesa, pri čemu onome tko financira donošenje prostornog plana ne pripada povlašteni položaj niti činjenica financiranja

jamči da će takav plan biti izglasan/usvojen ili da će to biti od bilo kakvog utjecaja na razvoj lokalne zajednice, a što uključuje izmjenu ili ukidanje postojećih (prostornih) planova. Predlaže zahtjev odbaciti, a podredno odbiti. Traži naknadu troškova spora za sastav očitovanja o zahtjevu u iznosu od 1.562,00 eura.

4. Zahtjev nije osnovan.

5. Osporenu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Malinska - Dubašnica na sjednici održanoj 11. svibnja 2023. na temelju članaka 109. i 113. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, 153/13., 65/17., 114/18., 39/19. i 98/19.; u daljnjem tekstu: ZPU) i članka 24. Statuta Općine Malinska - Dubašnica („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 7/21.).

6. Osporenom Odlukom stavljena je izvan snage Odluka o donošenju Detaljnog plana uređenja Haludovo (T1-1 Haludovo, R-6 Haludovo – obala i R-1 Haludovo – izgrađeni dio) („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 30/06. i 02/07. – ispravak).

7. Članak 109. ZPU-a, na temelju kojega je donesena osporena Odluka, propisuje tijela nadležna za donošenje prostornih planova, dok članak 113. ZPU-a u mjerodavnom djelu propisuje da se odredbe toga Zakona kojima je uređena izrada i donošenje prostornih planova na odgovarajući način primjenjuju na izradu i donošenje izmjena i dopuna prostornih planova te njihovo zasebno stavljanje izvan snage, ako tim Zakonom nije propisano drukčije.

8. Prema Ustavu Republike Hrvatske, jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na prostorno i urbanističko planiranje.

9. Člankom 19. stavkom 1. alinejom 2. 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., 98/19. i 144/20.) propisano je 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.

10. Ustavno je pravo jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, u propisanom postupku urediti materiju prostornog planiranja, a što uključuje donošenje i izmjene prostornih planova.

11. Prostornim se planovima u svrhu ostvarivanja ciljeva prostornog uređenja, sukladno s načelima prostornog uređenja uređuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te uvjeti za uređenje, unaprjeđenje i zaštitu prostora Države, županija, gradova i općina (članak 53. stavak 1. ZPU-a).

12. Nakon analize navoda podnositelja, dostavljene dokumentacije te očitovanja o zahtjevu u svjetlu mjerodavnih odredaba ZPU-a, Sud ne nalazi zahtjev osnovanim.

13. Prije svega valja reći da podnositelj ni ne tvrdi da bi osporena Odluka bila nezakonita odnosno ne navodi kojem zakonu bi Odluka bila nesuglasna, već primarno upire na povredu ustavnih prava.

14. Pri ocjeni osnovanosti zahtjeva potrebno je utvrditi razloge donošenja osporene Odluke, a što je razvidno iz Odluke o pokretanju postupka stavljanja izvan snage DPU-a Haludovo („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 29/22.). Ta je Odluka donesena 15. rujna 2022. na temelju članka 113. ZPU-a i članka 24. Statuta Općine Malinska – Dubašnica, po prethodno pribavljenom mišljenju Upravnog odjela za prostorno uređenje, graditeljstvo i zaštitu okoliša Primorsko-goranske županije, KLASA: 351-01/22-04/81, URBROJ: 2170/1-03-08/2-22-2 od 5. rujna 2022.

15. Razlozi za stavljanje izvan snage DPU-a navedeni su u članku 4. Odluke o pokretanju postupka koji glasi:

„Članak 4.

U tijeku je postupak izrade i donošenja VII. izmjena i dopuna PPUO Malinska - Dubašnica kojim će se planski regulirati područje unutar obuhvata važećeg DPU Haludovo.

Predmetnim izmjenama i dopunama definirati će se uvjeti gradnje građevina i uređenja površina sportsko-rekreacijske namjene i uređene plaže neposrednom provedbom PPUO Malinska - Dubašnica.

Za izdvojeno građevinsko područje ugostiteljsko - turističke namjene propisat će se obaveza donošenja novog urbanističkog plana uređenja UPU Haludovo I (T1-1) te će se definirati smjernice za njegovu izradu.

Sukladno prethodno navedenom stvorit će se prostorno-planski preduvjeti za urbanu preobrazbu izdvojenog građevinskog područja izvan naselja ugostiteljsko-turističke namjene kroz određivanje uvjeta i načina gradnje novih sadržaja unutar zone kao i rekonstrukcije postojećih građevina, te je važeći DPU Haludovo potrebno staviti izvan snage.“

16. Ocjena stanja u obuhvatu DPU-a koji se stavlja izvan snage navedena je u članku 6. Odluke o pokretanju postupka.

„Članak 6.

Područje obuhvata DPU Haludovo koji se stavlja izvan snage odnosi se na izdvojeno građevinsko područje ugostiteljsko – turističke namjene T1-1 Haludovo te nekadašnja izdvojena građevinska područja izvan naselja sportsko-rekreacijske namjene – sportski centar R1-1 Haludovo i uređena plaža R2-2 Haludovo (sukladno Prostornom planu Primorsko-goranske županije, danas građevinska zemljišta izvan građevinskog područja).

Zonu T1-1 ugostiteljsko – turističke namjene danas predstavlja izgrađen prostor na kojem se nalazi hotelski kompleks Haludovo, izgrađen sedamdesetih godina prošlog stoljeća, projektiran i osmišljen od autora prof. emerit. BM d.i.a. Nekadašnji hotelski kompleks Haludovo bio je u turističkom i arhitektonskom smislu visoko vrednovan, te obogaćen visokovrijednim zelenilom koje je hortikulturno osmišljeno i održavano. Današnje stanje građevina vrlo je loše – veliki dio njih potpuno je devastiran, a ostatak je van uporabe te izložen stalnom propadanju.

Istočno od turističkog kompleksa Haludovo, na povišenom terenu, izgrađeno je 6 otvorenih tenis igrališta s pratećom građevinom (danas također izvan funkcije).

U prostoru između smještajnih kapaciteta i obale nalaze se plaže, obalne šetnice i autohtono zelenilo u funkciji rekreacije, odnosno boravka uz more. Plaže čine uglavnom prirodne stijene, mjestimično dopunjene betonskim površinama i kamenom, a prema jugu dio plaže izveden je u dva nivoa. Obalno šetalište izvedeno je djelomično kao šetnica, a djelomično su to površine za boravak uz more – platoi kružnog tlocrta. Detaljnim planom uređenja utvrđene su smjernice za rekonstrukciju postojećeg turističkog kompleksa Haludovo, tj. smjernice za rekonstrukciju postojećih i izgradnju novih sadržaja unutar zone.

Od 2006. godine, otkad je DPU Haludovo na snazi, nije se pristupilo njegovoj provedbi. U međuvremenu je izmijenjen Prostorni plan Primorsko-goranske županije („Službene novine Primorsko-goranske županije“ br 32/13, 7/17-ispravak, 41/18 i 4/19-pročišćeni tekst) – dalje u tekstu PPPGŽ, kojim se, između ostalog, mijenja način planiranja sportsko-rekreacijskih područja i uređenih plaža.

Kao što je prethodno navedeno, u tijeku je izrada VII. Izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Općine Malinska - Dubašnica, kojima se iste, među ostalim, usklađuju s PPPGŽ.

DPU Haludovo više neće biti u skladu s novim odredbama PPPGŽ i PPUO Malinska – Dubašnica, što znači da nije provediv te se pristupa njegovom stavljanju izvan snage. U VII. ID PPUO Malinska – Dubašnica bit će propisane smjernice za izradu UPU Haludovo koji će zamijeniti DPU Haludovo s izmijenjenom granicom u skladu s odredbama PPPGŽ-a, a biti će propisani i uvjeti za neposrednu provedbu na dijelu građevinskog zemljišta sportsko - rekreacijske namjene i uređene plaže.“

17. Polazeći od navedene ocjene stanja u obuhvatu DPU-a u svjetlu (ustavnog) prava jedinice lokalne samouprave da u skladu sa zakonom donese, izmijeni ili stavi izvan snage prostorni plan, Sud smatra da je predstavničko tijelo Općine Malinska – Dubašnica, u skladu sa svojim ovlastima, pokrenulo i provelo postupak stavljanja izvan snage DPU-a Haludovo, pri čemu ni u formalnom ni u materijalnom smislu nije povrijedilo zakon.

18. Uvidom u mrežne stranice Općine Malinska - Dubašnica Sud je utvrdio da je 21. studenoga 2022. utvrđen prijedlog stavljanja izvan snage DPU-a Haludovo za javnu raspravu. Obavijest o javnoj raspravi o prijedlogu objavljena je u dnevnom tisku „Novi list“, na mrežnim stranicama Općine Malinska - Dubašnica te na mrežnim stranicama Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, s obaviješću o mjestu, datumu i vremenu trajanja javnog uvida, mjestu i datumu održavanja javnog izlaganja, poziv zainteresiranim osobama za sudjelovanje u javnoj raspravi te načinu i roku za dostavu očitovanja, mišljenja, prijedloga i primjedbi. Tijekom javne rasprave Prijedlog plana bio je izložen na javni uvid od 30. studenoga 2022. do 9. prosinca 2022. Javno izlaganje Prijedloga plana održano je dana 7. prosinca 2022., o čemu je obavijest objavljena 22. studenoga 2022. Pisani prijedlozi i primjedbe na Prijedlog plana mogli su se podnositi za vrijeme trajanja javne rasprave. Posebna obavijest o javnoj raspravi s Prijedlogom stavljanja izvan snage DPU-a dostavljena je javnopravnim tijelima određenima posebnim propisom.

19. S obzirom na navedeno, Sud ocjenjuje da je postupak donošenja osporene Odluke donesen u skladu s mjerodavnim odredbama ZPU-a te da nisu učinjene nepravilnosti koje bi osporenu Odluku učinile nezakonitom u formalnom smislu.

20. Ocjenjujući zakonitost osporene Odluke u materijalno pravnom smislu valja poći od članka 61. stavka 2. ZPU-a koji propisuje da prostorni plan niže razine mora biti usklađen s prostornim planom više razine. Budući da iz Odluke o pokretanju postupka proizlazi da je nakon donošenja DPU-a Haludovo izmijenjen Prostorni plan Primorsko-goranske županije u dijelu koji se odnosi na način planiranja sportsko-rekreacijskih područja i uređenih plaža, zbog čega se pristupilo izmjenama i dopunama Prostornog plana uređenja Općine Malinska – Dubašnica, Sud ocjenjuje da je nužnost usklađivanja DPU-a Haludovo s prostornim planovima višeg reda dostatan razlog za zaključak da je osporena Odluka zakonita.

21. Što se tiče podnositeljeva pozivanja na Ustav, valja reći da osim paušalnih navoda o potencijalnoj materijalnoj šteti koju očekuje zbog stavljanja izvan snage DPU-a Haludovo, ne navodi razloge koji bi doveli u sumnju usklađenost osporene Odluke s Ustavom.

22. Slijedom iznesenog, utvrdivši da je osporena Odluka zakonita, odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. u vezi s člankom 169. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.; u daljnjem tekstu: ZUS), odlučeno je kao u točki I. izreke.

23. Budući da podnositelj zahtjeva nije uspio u sporu, to mu na temelju članka 147. stavka 1. ZUS-a, ne pripada pravo na naknadu troškova spora. Stoga je odlučeno je kao u točki II. izreke.

24. U odnosu na zahtjev donositelja osporene Odluke za naknadu troška spora koji se ogleda u sastavljanju očitovanja o zahtjevu po opunomoćeniku odvjetniku valja reći sljedeće:

24.1. Iz članka 21. ZUS-a, koji se na odgovarajući način primjenjuje i u upravnom sporu radi ocjene zakonitosti općih akata, proizlazi da radnje u sporu za tuženika u pravilu poduzima službena osoba javnopravnog tijela. Nadalje, valja imati na umu članak 8. stavak 1. ZUS-a prema kojemu sud mora voditi računa da se upravni spor provede uz izbjegavanje nepotrebnih troškova za stranke. Stoga Sud ocjenjuje da trošak zastupanja donositelja osporenog općeg akta po odvjetniku nije nužan odnosno opravdan izdatak u sporu, jer takvim zastupanjem nastaju troškovi veći od onih koji bi nastali da je donositelja osporenog općeg akta zastupala službena osoba zaposlena u javnopravnom tijelu. Ako pak donositelj osporenog općeg akta ovlasti za zastupanje odvjetnika, kao što je u konkretnom slučaju učinjeno, trošak takvog zastupanja ne smije pasti na teret druge strane u sporu (koja je izgubila spor) jer bi takvim postupanjem stranci koja podnosi zahtjev za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta bilo otežano pravo na pristup sudu, pri čemu treba imati na umu i činjenicu da javnopravno tijelo, kao donositelj općeg akta koji je predmet ocjene u objektivnom upravnom sporu, najčešće nastupa s pozicije *iure imperii*, a ne *iure gestionis*.

24.2. S obzirom na navedeno, Sud zaključuje da donositelj osporenog općeg akta, čiji je položaj u objektivnom upravnom sporu usporediv s položajem tuženika u subjektivnom upravnom sporu, nema pravo na naknadu troškova zastupanja po odvjetniku. Stoga je na temelju članka 148. stavka 1. ZUS-a odlučeno kao u točki III. izreke.

U Zagrebu 27. veljače 2025.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.