



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

Poslovni broj: Usoz-4/2024-8

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 Blanše Turić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Snježane Horvat-Paliska i Kristine Senjak Krunić, članica vijeća te više sudske savjetnice - specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu obavijesti koju su podnijele SP iz [adresa] i MB iz [adresa], na sjednici vijeća održanoj 26. studenoga 2025.

p r e s u d i o j e

Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka ocjene zakonitosti članka 82a. stavka 3. Odluke o donošenju II. Izmjena i dopuna Prostornog plana Međimurske županije ("Službeni glasnik Međimurske županije", 7/19.).

Obrazloženje

1. Podnositeljice su podnijele ovom Sudu obavijest o nezakonitosti više općih akata te se u ovom postupku ocjenjuje zakonitost Odluke o donošenju II. Izmjena i dopuna Prostornog plana Međimurske županije (dalje: osporeni opći akt), dok će o zakonitosti ostalih osporenih akata biti odlučeno u zasebnim postupcima.
2. Podnositeljice u bitnom ističu da je odredbom članka 82a. stavka 3. osporenog općeg akta, kao i III. Izmjenama i dopunama Prostornog plana uređenja Općine Donja Dubrava ("Službeni glasnik Međimurske županije", 2/22.) omogućena gradnja (legalizacija izgrađenog i dogradnja) na inundacijskom području, čime je uklonjena prepreka legalizaciji objekata na tom području koji postupci traju više godina, odnosno za vrijeme kada nije bilo prostornoplanskih uvjeta za legalizaciju objekata. Podnositeljice navode da se prema odredbama do sada važećeg Prostornog plana Međimurske županije ("Službeni glasnik Međimurske županije", 7/01., 8/01., 23/10.) člancima 55. i 68. izdvojena građevinska područja nisu mogla planirati u zaštićenom području uz Muru i Dravu, na šumskim prostorima i uz rubove šuma, na poljoprivrednom zemljištu i u zonama inundacije, dok je člankom 82a. bilo planirano – skupnog naziva "izletnički turizam, sport i rekreacija uz vodene površine (T4, R5, R7) – Donja Dubrava, na lokaciji starog toka Drave veličine do 10 ha. Pojašnjavaju da je to u razvoju naselja Donja Dubrava bilo područje uz oteretni kanal sa sjeverne strane gdje se nalazi naselje i s njim čini cjelinu, mjesto gdje se spajaju oteretni kanal i stari

tok Drave i nizvodno, a navedena ograničenja su vrijedila u vrijeme kada su g. V i g. M podnijeli zahtjev za legalizaciju objekata na tom području.

2.1. Ističu da se tek osporenim općim aktom, izmjenom članka 82a. dozvoljava planiranje izdvojenih građevinskih područja izvan naselja ugostiteljsko-turističke i sportsko rekreativne namjene unutar ekološke mreže – Natura 2000 (stavak 1.), zatim je u stavku 2. propisano da se izdvojena građevinska područja izvan naselja ne mogu osnivati unutar inundacijskih područja i na prostoru šume i šumskog zemljišta, dok je već stavkom 3. propisano da se iznimno, izdvojena građevinska područja izvan naselja mogu planirati unutar inundacijskog područja za namjene označene s T4, R5, R6 i R7, prema uvjetima određenim u člancima 53., 127.c. i 127.d. Nadalje navode da je osporeni opći akt proturječan odredbama koje su povezane s predmetnom materijom, jer se člancima 127., 127.b. do 127.i. propisuju Mjere zaštite područja ekološke mreže kojima se, između ostalog, isključuje mogućnost da se za područja ekološke mreže i područja očuvanja značajna za vrste i stanišne tipove (POVS) i područja očuvanja značajna za ptice (POP) provodi prenamjena zemljišta u građevinsko područje ili dozvoljava izgradnja, između ostalog, građevina sporta i rekreacije.

2.2. Upućuju na članak 131. (na snazi od 2010.) kojim se traži da se gospodarenje prostorom u značajnom krajobrazu rijeke Mure i u Regionalnom parku Mura-Drava odredi planom upravljanja tim područjem, a izrada plana upravljanja je obveza propisana člankom 138. stavka 1. Zakona o zaštiti prirode kao plana temeljem kojeg se provodi upravljanje zaštićenim područjem, dok se s druge strane člankom 82.a. dozvoljava gradnja izvan naselja, unutar inundacijskog područja. Predlažu da se po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti osporenog općeg akta.

3. Očitovanje na navode podnositeljica dostavio je Upravni odjel za prostorno uređenje, gradnju i zaštitu okoliša Međimurske županije.

3.1. U očitovanju se u bitnom ističe da podnositeljice, između ostalih općih akata, predlažu i ocjenu zakonitosti pročišćenog teksta Prostornog plana Međimurske županije ("Službeni glasnik Međimurske županije", 12/19.) članka 82a. stavka 3., budući da pročišćeni tekst ne predstavlja opći akt u smislu odredbe članka 158. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", 36/24. – dalje: ZUS) predlaže se zahtjev odbaciti.

3.2. Nadalje se u očitovanju u odnosu na osporenu odredbu članka 82a. stavka 3. naglašava da je prethodno, od strane Upravnog odjela za prostorno uređenje, gradnju i zaštitu okoliša, paralelno vođen i postupak strateške procjene utjecaja II. Izmjena i dopuna Prostornog plana Međimurske županije sukladno Zakonu o zaštiti okoliša ("Narodne novine", 80/13., 153/13., 78/15. i 12/18.) i propisima donesenim na temelju tog Zakona. U sklopu navedenih postupaka, Upravni odjel za prostorno uređenje, gradnju i zaštitu okoliša Međimurske županije, kao Nositelj izrade II. Izmjena i dopuna Prostornog plana Međimurske županije pribavio je od Ministarstva zaštite okoliša i energetike, Uprave za procjenu utjecaja na okoliš i održivo gospodarenje otpadom mišljenje, Klasa: 351-03/18-04/920, Urbroj: 517-06-2-1-2-18-2 od 25. srpnja 2018. iz kojeg proizlazi da je postupak strateške procjene utjecaja na okoliš osporenog općeg akta proveden sukladno Zakonu o zaštiti okoliša i podzakonskim propisima donesenim na temelju tog Zakona. Također je Nositelj izrade pribavio i mišljenje Ministarstva zaštite okoliša i energetike, Uprave za zaštitu prirode, Klasa: 612-07/18-58/445, Urbroj: 517-07-2-18-2 od 6. srpnja 2018. iz kojeg proizlazi da je strateškom studijom i Prijedlogom II. Izmjena i dopuna Prostornog plana Međimurske županije ispoštovano obvezujuće mišljenje Ministarstva zaštite okoliša i energetike, Uprave za zaštitu

prirode, Klasa: 612-07/18-58/197, Urbroj: 517-07-2-18-6 od 4. travnja 2018., da je Prijedlog II. Izmjena i dopuna Prostornog plana Međimurske županije prihvatljiv za ekološku mrežu te da neće imati značajan negativan utjecaj na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže uz primjenu mjera zaštite okoliša i mjera ublažavanja negativnih utjecaja na ekološku mrežu propisanih mišljenjem Savjetodavnog stručnog povjerenstva, Klasa: 351-03/18-03/6, Urbroj: 2108/1-09-3/01-18-8 od 26. travnja 2018. Nadalje se ističe da su na Konačni prijedlog II. Izmjena i dopuna Prostornog plana Međimurske županije kao i na amandmane dobivene suglasnosti Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, Uprave za prostorno uređenje, pravne poslove i programe Europske unije, Klasa: 350-02/18-04/3, Urbroj: 531-05-18-6 od 29. studenog 2018. i Klasa: 350-02/18-04/3, Urbroj: 531-06-19-8 od 25. travnja 2019.

3.3. U očitovanju se ujedno ističe i da je osporena odredba članka 82a. stavka 3. izmijenjena Odlukom o III. Izmjenama i dopunama Prostornog plana Međimurske županije ("Službeni glasnik Međimurske županije", 12/25.). Zaključno se u očitovanju navodi da podnositeljice sukladno odredbi članka 160. stavka 2. ZUS-a nisu učinile vjerojatnim da se općim aktom ili njegovom primjenom dira u njihova prava ili pravni interes te se ujedno predlaže obustava upravnog spora.

4. Prijedlog nije osnovan.

5. U odnosu na navod donositelja da podnositeljice nisu učinile vjerojatnim da se općim aktom ili njegovom primjenom dira u njihova prava ili pravni interes sukladno odredbi članka 160. stavka 2. ZUS-a ističe se da podnositeljice nisu podnijele zahtjev za ocjenu zakonitosti osporenog općeg akta, već su podnesenom obavijesću predložile pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti koji postupak je i pokrenut temeljem odredbe članka 158. stavka 2. ZUS-a.

6. Nadalje, u odnosu na navod donositelja da su podnositeljice zatražile ocjenu zakonitosti pročišćenog teksta Prostornog plana Međimurske županije („Službeni glasnik Međimurske županije 12/19.) koji nije opći akt, za istaknuti je, da, iako se podnositeljice pozivaju i na navedeni pročišćeni tekst iz navoda obavijesti je nesporno da osporavaju Odluku o donošenju II. Izmjena i dopuna Prostornog plana Međimurske županije nakon koje je i donesen navedeni pročišćeni tekst.

7. Osporeni opći akt donijela je Skupština Međimurske županije 4. srpnja 2019. na temelju odredbi članka 109. i 113. Zakona o prostornom uređenju ("Narodne novine", 153/13., 65/17., 114/18. i 39/19. – dalje: ZPU) u vezi s odredbom članka 59. ZPU, odredbe članka 21. Statuta Međimurske županije ("Službeni glasnik Međimurske županije", 26/10., 4/13., 6/13. – pročišćeni tekst, 8/13., 6/14., 2/18. i 10/18. – pročišćeni tekst, dalje: Statut), Suglasnosti Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja na Konačni prijedlog II. izmjena i dopuna Prostornog plana Međimurske županije, Klasa: 350-02/18-04/3, Urbroj: 531-05-18-6 od 29. studenog 2018. i Suglasnosti Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja na amandmane na Konačni prijedlog II. izmjena i dopuna Prostornog plana Međimurske županije, Klasa 350-02/18-04/3, Urbroj: 531-06-19-8 od 25. travnja 2019.

8. *Odredba članka 82a. stavka 3. glasi:*

Iznimno izdvojena građevinska područja izvan naselja moguće je planirati:

- *unutar inundacijskog područja za namjene označene s T4, R5, R6 i R7*
- *na području šuma i šumskog zemljišta za namjene T3, T4, R6, i R7, prema uvjetima određenim u člancima 53., 127.c. i 127.d. ovih Odredbi.*

9. Nakon donošenja osporenog općeg akta, Skupština Međimurske županije 10. srpnja 2025. donijela je Odluku o donošenju III. Izmjena i dopuna Prostornog plana Međimurske županije ("Službeni glasnik Međimurske županije", 12/25.) na temelju istih zakonskih i statutarinih odredbi te Suglasnosti Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine na Konačni prijedlog III. Izmjena i dopuna Prostornog plana Međimurske županije, Klasa: 350-02/25-14/6, Urbroj: 531-06-01-01-25-3 od 13. ožujka 2025.,

10. Odlukom o donošenju III. Izmjena i dopuna Prostornog plana Međimurske županije, člankom 35. izmijenjena je i osporena odredba članka 82a. stavka 3.

Članak 35. glasi:

(2) U istom članku 3. stavak mijenja se i glasi:

Iznimno, izdvojena građevinska područja izvan naselja moguće je planirati:

- unutar inundacijskog područja na namjene označene s T3, T4, R5, R6 i R7

- na području šuma i šumskog zemljišta za namjene T3, T4, T5, R6 i R7 prema uvjetima određenim u člancima 53., 127.c i 127d.

11. Dakle, iako je osporena odredba članka 82a. stavka 3. izmijenjena donošenjem III. Izmjena i dopuna Prostornog plana Međimurske županije, ocjenjuje se da nije riječ o njenoj suštinskoj izmjeni jer se radi o proširenju namjene inundacijskog područja za kamp i kamp odmorišta T3 te proširenju namjene šuma i šumskog zemljišta za robinzonski smještaj T5, zbog čega nije bilo osnove za obustavu postupka te je ovaj Sud pristupio ocjeni zakonitosti osporenog općeg akta, odnosno osporene odredbe.

12. Članak 109. ZPU-a na temelju kojeg je donesen osporeni opći akt, propisuje tijela nadležna za donošenje prostornih planova. Prostorni plan županije donosi županijska skupština.

13. Odredbom članka 86. stavka 3. ZPU-a propisano je da odluku o izradi prostornog plana područne (regionalne), odnosno lokalne razine donosi predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne), odnosno lokalne samouprave po prethodno pribavljenom mišljenju sukladno posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita okoliša i prirode.

14. Odredbom članka 63. stavka 1. Zakona o zaštiti okoliša propisano je da se strateška procjena obvezno provodi za prostorno planiranje. Prema odredbi članka 71. stavka 1 istog Zakona tijelo nadležno za provedbu strateške procjene prije upućivanja prijedloga strategije, plana ili programa u proceduru donošenja, obvezno je o strateškoj procjeni ishoditi mišljenje Ministarstva odnosno nadležnog upravnog tijela za zaštitu okoliša u županiji. Stavkom 3. je propisano da u slučaju kada se radi o postupku ocjene i strateškoj procjeni za donošenje dokumenata prostornog uređenja, odnosno izmjene i dopune dokumenata prostornog uređenja na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, mišljenje iz stavka 1. ovoga članka ishodit će se u okviru suglasnosti na taj plan prema posebnom zakonu.

15. Izvršenim uvidom u dostavljene dokaze u spis predmeta, proizlazi da je donositelj zahtjevom (klasa: 351-02/16-03/5, urbroj: 2109/1-09/01-18-37) zatražio mišljenje Ministarstva zaštite okoliša i energetike o provedenoj strateškoj procjeni utjecaja na okoliš II. Izmjena i dopuna Prostornog plana Međimurske županije, a iz dopisa navedenog Ministarstva od 25. srpnja 2018. proizlazi da je postupak strateške procjene koju provodi Upravni odjel za prostorno uređenje, gradnju, zaštitu okoliša Međimurske županije prije upućivanja konačnog prijedloga u postupak donošenja proveden sukladno Zakonu o zaštiti okoliša i podzakonskim propisima tj. Uredbi o strateškoj procjeni utjecaja strategije, plana i programa na okoliš ("Narodne novine",

3/17. – dalje: Uredba). Nadalje proizlazi da je Upravni odjel za prostorno uređenje, gradnju, zaštitu okoliša u skladu s člankom 25. stavka 3. navedene Uredbe zatražio od Ministarstva mišljenje o provedenoj glavnoj ocjeni prihvatljivosti II. Izmjena i dopuna Prostornog plana Međimurske županije za ekološku mrežu te se u navedenom mišljenju Ministarstva ističe kako se ne očekuje značajan negativan utjecaj na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže te se ocjenjuje prihvatljivim za ekološku mrežu. Nadalje, iz dostavljenih dokaza proizlazi da je postupak određivanja sadržaja strateške studije na okoliš proveden u skladu s odredbom članka 8. Uredbe, da je o provedenom postupku javnost informirana te da provedena strateška studija sadrži i poglavlje ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu.

16. Slijedom navedenih dokaza proizlazi da je donositelj prije donošenja osporenog općeg akta kojim se sukladno načelima prostornog uređenja uređuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora, uvjeti za uređenje, unapređenje i zaštitu, proveo postupak strateške procjene utjecaja na okoliš, u skladu s mjerodavnim zakonskim i podzakonskim odredbama.

17. Stoga se osporeni opći akt, odnosno osporena odredba ne može ocijeniti nezakonitom.

18. Navodi podnositeljica kojima općenito prigovaraju mogućnosti gradnje i na područjima izvan naselja nisu od utjecaja na drukčije rješenje predmetne stvari.

19. Trebalo je stoga odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. ZUS-a odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 26. studenoga 2025.

Predsjednica vijeća:
Blanša Turić, v.r.