



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

Poslovni broj: Usoz-87/2024-7

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 Krnić, članica vijeća te više sudske savjetnice - specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu obavijesti DL iz [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj] i AO iz [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], na sjednici vijeća održanoj 30. listopada 2025.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o donošenju IV. Izmjena i dopuna Generalnog urbanističkog plana Grada Pule ("Službene novine Grada Pule", 7/2015.).

Obrazloženje

1. Podnositelji predlažu da se pokrene postupak ocjene zakonitosti IV. Izmjena i dopuna Generalnog urbanističkog plana Grada Pule (dalje: IV GUP). Smatraju da u postupku donošenja izrade Odluke o donošenju IV. izmjena i dopuna GUP-a nije postupano u skladu s odredbama Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, 115/13.- dalje ZPU) koje odredbe se odnose na uvjete pod kojima inicijator izrade izmjene prostornih planova smije i može uopće financirati te eventualno potom odabrati odnosno utjecati na odabir stručnog izrađivača izmjena i dopuna GUP-a.

1.1. Navode da je tvrtka Istra Cement Nekretnine d.o.o. Pula inicirala izradu i financiranje izrade izmjena i dopuna GUP-a ("Službene novine Grada Pule" 5a/08., 12/12., 5/14., 8/14.-pročišćeni tekst i 10/14.) što je gradonačelnik Grada Pule prihvatio zaključkom od 24. rujna 2014. Osim navedenog investitora i tvrtka Arenaturist Ribarska koliba d.o.o. iz Pule je inicirala izradu i financiranje GUP-a, sa svojim prijedlozima, koju inicijativu je prihvatio gradonačelnik Grada Pule 31. srpnja 2014. Nakon toga, Gradsko vijeće Grada Pule je na sjednici održanoj 30. listopada 2014. donijelo Odluku o izradi IV. izmjena i dopuna GUP-a ("Službene novine Grada Pule" 13/14.- dalje Odluka o izradi IV. GUP-a). Nadalje ističu da je u Odluci o izradi IV. GUP-a navedeno da se temeljem odredbe članka 63. ZPU-a, sredstva za izradu osiguravaju iz proračuna Grada Pule i drugih izvora.

1.2. Podnositelji ističu da je Grad Pula s oba investitora 4. ožujka 2015. sklopio Ugovor o financiranju izrade IV. GUP-a ("Službene novine Grada Pule " 10/15.). U

odredbama Ugovora, između ostalog je, navedeno da se temelji na člancima 167. i 168. ZPU-a, da je nositelj izrade odabrao stručnog izrađivača nakon postupka nabave bagatelne vrijednosti te ponovno sklopio ugovor s tvrtkom Urbanistica d.o.o. iz Zagreba. Nadalje se navodi da se oba investitora obvezuju bespovratno financirati sve troškove izrade kao i izradu stručnih podloga te bespovratno ustupiti nositelju izrade usvojene izmjene plana te se u određenim omjerima od strane privatnih investitora financira iznos od 59.000,00 kn bez PDV-a.

1.3. Podnositelji smatraju da je tvrtka Urbanistica d.o.o. Zagreb zbog ranije višekratne direktne gospodarske suradnje s investitorom u očitom sukobu interesa prema načelu zaštite nepristranosti, objektivnosti i javnog interesa. Nadalje ističu da financiranje GUP-a od strane privatnih investitora nije u skladu sa Zakonom jer financiranje izrade i sklapanja ugovora za izradu GUP-a nije propisano u člancima 167. i 168. ZPU-a. Podnositelji nalaze i povredu propisa o Jedinственим методолошко-номотехничким pravilima za izradu akata („Narodne novine“ 74/15.) te smatraju da se donošenjem čestih izmjena GUP-a izbjegava i otežava sudjelovanje građana i širokog kruga javnosti u njihovom donošenju. Zaključno predlažu da se obustavi izvršenje osporenog općeg akta do donošenja odluke u ovom sporu.

2. Donositelj u očitovanju u bitnome ističe da ne postoji formalnopravni uvjet za osporavanje zakonitosti osporenog općeg akta jer podnositelji zahtjeva nisu dokazali da je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihovih prava ili pravnog interesa niti su to učinili vjerojatnim u skladu s odredbom članka 84. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. - dalje ZUS). Također se protivi obustavi izvršenja općeg akata, navodeći da u zahtjevu za ocjenu zakonitosti nisu navedene odlučne činjenice te da ne postoje štetne posljedice koje bi za adresate njegove primjene nastupile donošenjem pojedinačnih akata.

2.1. Donositelj nadalje ističe da je Generalni urbanistički plan Grada Pule na snazi od 2018. te je u tom periodu u više navrata mijenjan i dopunjavan (2012., 2014., 2015., 2017., 2018., 2019., 2021.), a trenutno su u završnoj fazi i sljedeće izmjene i dopune navedenog Plana. Nadalje ističe da je je mišljenja kako se iznimka iz članka 168. ZPU-a odnosi na situacije kada jedna ili više osoba u cijelosti financira izradu urbanističkog plana pri čemu je zemljište u vlasništvu (ne nužno u cijelosti) jedne ili više osoba. Ukazuje na stajalište ovoga Suda izraženo u presudi poslovni broj: Usoz-36/2019. U odnosu na istaknutu povredu propisa o Jedinственим методолошко-номотехничким pravilima pojašnjava da je cjelokupna procedura izrade novih kao i izmjena i dopuna postojećih planova provedena u skladu sa odredbama Zakona.

2.2. Donositelj u odnosu na navode podnositelja o financiranju izrade osporenog općeg akta izvan proračunskim sredstvima navodi da je zaključcima gradonačelnika Grada Pule od 24. rujna 2014. i 14. srpnja 2014. prihvaćena inicijativa za financiranje izrade IV.GUP-a, kao i izmjena i dopuna planova užeg područja te se u preambulama spomenutih zaključaka navode i odredbe članka 167. i 168. ZPU-a u odnosu na činjenicu da isti obuhvaćaju inicijativu za izmjenu urbanističkog plana kako to i Zakon omogućava.

2.3. Nastavno na sklapanje Ugovora o financiranju temeljem odredbi članka 167. i 168. ZPU-a, i to u kontekstu navoda da Zakonom nije predviđena mogućnost sklapanja takvog ugovora za generalni urbanistički plan već samo za urbanistički plan uređenja, ističe kako s obzirom na mogućnost predviđenu člankom 85. ZPU-a da inicijativa za izradu prostornog plana lokalne razine (u koju kategoriju spada i GUP) može

sadržavati i prijedlog načina financiranja izrade prostornog plana, odredbe članaka 167. i 168. ZPU-a ocijenjeno je oportunistički primijeniti u svrhu sklapanja pravnog akta kojim bi se regulirala međusobna prava i obveze ugovornih strana, s obzirom da je člankom 167. ZPU-a utvrđeni sadržaj takvog ugovora, posebno s obzirom na racionalnost raspolaganja proračunskih sredstvima kao i reguliranja nositelja izrade Grada Pule u odnosu na eventualne zahtjeve investitora u cilju zaštite javnog interesa.

2.4. Nadalje ističe da je u kontekstu navedenog, člankom 6. Ugovora o financiranju utvrđeno kako nositelj izrade Grad Pula – Pola ne preuzima nikakvu obvezu u odnosu na sredstva koja investitor ulaže za izradu izmjena i dopuna plana u pogledu konačnih rješenja namjene, uvjeta gradnje i ostalih prostorno planskih parametara već će se, prije svega, voditi činjenicom da se osigura optimalno poštivanje načela prostornog uređenja propisanih Zakonom, kao i da nositelj izrade ne snosi materijalnu odgovornost prema investitorima ukoliko Gradsko vijeće Grada Pule ne donese Odluku o donošenju IV.GUP-a. Smatra kako ne treba zanemariti ni činjenicu da je u svrhu izbora stručnog izrađivača proveden postupak sukladno Zakonu o javnoj nabavi odnosno s obzirom na vrijednost usluge, temeljem Pravilnika o provedbi postupka nabave bagatelne vrijednosti u upravnim tijelima Grada Pule – Pola od 27. ožujka 2014. po provedbi kojeg je sklopljen Ugovor o izradi izmjena i dopuna Plana.

2.5. Donositelj nadalje ističe i činjenicu da su Izmjenama i dopunama Odluke o izradi IV. GUP-a dopunjeni ciljevi i predmet usluge, čime je povećan opseg predmetne usluge, a koja se odnosi na cjelokupan obuhvat prostornog plana pa je sa stručnim izrađivačem sklopljen i Aneks Ugovora na iznos od 13.160,00 kn, bez PDV-a koji je u cijelosti podmiren iz proračunskih sredstava Grada Pule .

2.6. Donositelj zaključno ističe kako je slijedom svega nedvojbeno da predmetne IV. GUP-a, nisu financirane isključivo sredstvima investitora, već su ta sredstva, u cilju racionalnog raspolaganja proračunom, temeljem mogućnosti koja proizlazi iz članka 85. ZPU-a, korištena uz sredstva iz proračuna sukladno navodima iz Odluke o izradi da će se postupak financirati iz proračuna Grada Pule i drugih izvora. Donositelj smatra da je nužno istaknuti da je predmetni postupak proveden uz poštivanje odredbi propisa iz područja javne nabave te smatra da se primjena odredbi članka 167. i 168. ZPU-a, u formalnom smislu, a radi reguliranja međusobnih prava i obveza između ugovornih strana ne može dovesti u kontekst kršenja odredbi Zakona, posebno u odnosu na činjenicu da se predmetne izmjene i dopune nisu odnosile samo i isključivo na planska rješenja unutar obuhvata UPU LM već i na planska rješenja za cjelokupni obuhvat GUP-a.

3. Prijedlog je osnovan.

4. Na temelju članka 109. stavka 5., članka 113. i članka 198. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“ 153/13. – dalje: ZPU-a) te članka 39. Statuta Grada Pule – Pola ("Službene novine Grada Pula" 7/09., 16/09., 12/11., 1/13.-pročišćeni tekst) Gradsko vijeće Grada Pule na sjednici održanoj 30. srpnja 2015. donijelo je IV. GUP-a

5. Napominje se da kasnije donesenim Izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“ 65/17., 114/18., 39/19., 98/19., 67/23.), nisu izmijenjene odredbe koje su bitne za ocjenu zakonitosti osporenog općeg akta.

6. Odredbom članka 109. stavka 5. ZPU-a propisano je da generalni urbanistički plan donosi Skupština Grada Zagreba, odnosno gradsko vijeće.

7. 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 iz sredstava državnog proračuna i proračuna jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te iz drugih izvora sukladno zakonu.

8. Odredbom članka 85. stavka 1. ZPU-a propisano je da izradu prostornog plana lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i njegovih izmjena i dopuna može inicirati svatko, a prema stavku 3. istog članka Zakona propisano je da inicijativa iz stavka 1. ovoga članka može sadržavati i prijedlog načina financiranja izrade prostornog plana.

9. Odredbom članka 167. stavka 1. ZUP-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 sredstva ostvarena sklapanjem ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta prihod su proračuna jedinice lokalne samouprave. Prema stavku 4. navedenog članka Zakona propisano je da sklapanje ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta ne isključuje primjenu posebnih propisa o javnoj nabavi. Odredbom članka 168. stavka 1. ZPU-a propisano je da iznimno od članka 167. stavka 3. i 4. ovoga Zakona, ako se urbanistički plan uređenja odnosi 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.

10. Među strankama nije sporno da su Grad Pula kao nositelj izrade te Istra Cement nekretnine d.o.o. Pula i Arenaturist Ribarska koliba d.o.o. Pula kao investitori 4. ožujka 2015. sklopili Ugovor o financiranju izrade IV. GUP-a ("Službeni glasnik Grada Pule" broj 10/2015.) kojim su uredili međusobne odnose sukladno člancima 167. i 168. ZPU-a (članak 1.). Nadalje prema članku 3. Ugovora investitori se obvezuju bespovratno financirati sve troškove izrade i izmjene dopune plana (kao i svih potrebnih stručnih podloga) te ustupiti nositelju izrade usvojene izmjene i dopune plana bez zahtjeva za naknadom troškova, a nositelj izrade prihvaća bespovratno financiranje izrade izmjene i dopune plana.

11. Nije sporno da se sredstva za financiranje prostornih planova lokalne razine mogu financirati iz proračuna jedinice lokalne samouprave i drugih izvora, kako to proizlazi iz odredbe članka 63. ZPU-a, dakle, i od strane privatnih investitora. Međutim, mogućnost korištenja drugih izvora financiranja od strane privatnih investitora kao vlasnika zemljišta sukladno sukladno odredbama članka 167. i 168. ZPU-a moguća je samo kod izrade urbanističkih planova jer u tom slučaju investor, vlasnik zemljišta s jedinicom lokalne samouprave sklapa ugovor o financiranju uređenja građevinskog zemljišta, dok takva mogućnost nije propisana za izradu generalnog urbanističkog plana. Stoga neosnovano donositelj smatra da člankom 85. ZPU-a propisana mogućnost davanja inicijative za izradu prostornih planova koja može sadržavati i način prijedloga financiranja upućuje na primjenu odredbi članka 167. i 168. ZPU-a, i kod izrade generalnog urbanističkog plana.

12. Stoga ovaj Sud ocjenjuje osnovanim navode podnositelja da financiranje izrade generalnog urbanističkog plana i njegovih izmjena i dopuna, a posljedično i sklapanja ugovora nije propisano odredbama članka 167. i 168. ZPU-a.

13. Slijedom navedenog proizlazi da je osporeni opći akt donesen protivno naprijed citiranim mjerodavnim odredbama ZPU-a.

14. Dakle, u situaciji kada odredbama ZPU-a financiranje i sklapanje ugovora za izradu generalnog urbanističkog plana nije propisano, neodlučan je navod donositelja da je međusobne odnose s investitorom bilo moguće regulirati i bez pozivanja na odredbe članka 167. i 168. ZPU-a. Nadalje, na utvrđenu povredu mjerodavnih odredbi ZPU-a ne utječe ni pozivanje donositelja na Aneks Ugovora kojeg je sklopio sa stručnim izrađivačem navodeći da je u cijelosti iznos tog ugovora podmiren iz sredstava proračuna, budući da se izrada spornog općeg akta nije mogla financirati iz sredstava investitora. Iz istih razloga neodlučan je i navod donositelja o tome kako je prije sklapanja ugovora u svrhu izbora stručnog izrađivača proveden postupak javne nabave

15. S obzirom da je ovaj Sud meritorno odlučio o zakonitosti osporenog općeg akta, bespredmetni su navodi vezani za donošenje rješenja o obustavi osporenog općeg akta. Ujedno se napominje da je neosnovan navod donositelja da ne postoje formalno pravni uvjeti za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta te se upućuje na istovjetno stajalište u presudi, poslovni broj: Usoz-83/2024-7 od 30. listopada 2025.

16. S obzirom da se osporeni opći akt ne može ocijeniti zakonitim to je na temelju članka 162. stavka 3. u vezu s člankom 169. stavkom 1. ZUS-a odlučeno kao u izreci Ukinuti opći akt prestaje važiti danom objave presude Visokog upravnog suda u "Narodnim novinama" (članak 162. stavak 4. ZUS).

U Zagrebu 30. listopada 2025.

Predsjednica vijeća
Blanša Turić, v.r.