



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

Poslovni broj: Usoz-178/2024-10

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 Jelene Rajić, predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović, Gordane Marušić-Babić, Željke Zrilić Ježek i mr.sc. Inge Vezmar Barlek članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva DO-H, OIB: [osobni identifikacijski broj], [adresa] koju zastupa opunomoćenica Ailin Brgudac Hržica, odvjetnica u Poreču-Parenzo, na sjednici vijeća održanoj 23. veljače 2026.

p r e s u d i o j e

- I. Odbija se zahtjev.
- II. Odbija se zahtjev Općine Vižinada -Visinada za naknadu troškova spora.

Obrazloženje

1. Podnositeljica zahtjeva predlaže ocijeniti zakonitost Odluke o donošenju IV. Izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Općine Vižinada -Visinada, a koja je objavljena 25. listopada 2024. u "Službenim novinama Općine Vižinada", broj: 13/24. (dalje u tekstu: Odluka).

1.1. U zahtjevu navodi da iz sadržaja Odluke proizlazi da su osnovni razlozi za izradu i donošenje predmetne odluke bile manje korekcije građevinskih područja naselja temeljem zahtjeva građana, a da je u konkretnom slučaju došlo do većih zadiranja u njezino vlasništvo. Javni uvid je bio omogućen od 19. srpnja do 2. kolovoza 2024. dok je javno izlaganje održano 25. srpnja 2024. Tijekom javnog uvida i izlaganja omogućena je dostava primjedaba i prijedloga zainteresiranih pravnih i fizičkih osoba. Po prispjeću primjedbi i prijedloga zainteresiranih pravnih i fizičkih osoba provedena je ponovna javna rasprava u kojoj je javni uvid trajao od 17. do 24. rujna 2024. te u kojoj je javno izlaganje održano dana 19. rujna 2024. Smatra da je ponovni javni uvid trajao kraće od vremena propisanog zakonom. Konačno je 27. rujna 2024. Općinski načelnik donio Zaključak o utvrđivanju Konačnog Prijedloga IV. Izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Općine Vižinada-Visinada koji je upućen Općinskom vijeću Općine Vižinada-Visinada na usvajanje. Podnositeljica zahtjeva je vlasnica nekretnine označene kao k.č.br. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina], a koja čestica se nalazi na području naselja Bajkini, u sastavu Općine Vižinada- Visinada, u obuhvatu

prostornog plana koji je izmijenjen Odlukom te je predviđeno isključenje predmetne nekretnine iz izgrađenog dijela građevinskog područja naselja. Ističe da su prilikom donošenja Odluke povrijeđene odredbe članka 7., članka 43. stavak 3., 4. i 5. te članka 104. st. 2. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, broj: 153/13., 65/17., 114/18., 39/19., 98/19., 67/23., dalje u tekstu: ZPU) kao i odredbe članka 6. i 13. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj: 41/09., 110/21. - dalje u tekstu: ZUP) te odredba članka 3. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj: 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. i 5/14. - dalje u tekstu: Ustav Republike Hrvatske). Predlaže ukinuti osporeni akt.

3. Odgovarajućom primjenom članka 48. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24. - dalje: ZUS), sud je pozvao donositelja Odluke da se očituje o zahtjevu. Očitovanje je dostavio opunomoćenik Općine Vižinada-Visinada.

3.1. U očitovanju navodi da se u cijelosti protivi navodima iz zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta jer isti nije osnovan. Navodi da se prilikom donošenja osporene Odluke u cijelosti poštivala zakonska procedura odnosno da je postupak izmjene prostornog plana uređenja Općine Vižinada-Visinada proveden zakonito, poštujući sve zakonske odredbe vezane za izmjenu istog, te je i sama Odluka zakonita, a kroz sam postupak poštivani su i uvažavani interesi svih pojedinaca pa tako i podnositeljice zahtjeva. Predlaže odbiti zahtjev. Potražuje troškove sastava očitovanja.

4. Zahtjev nije osnovan.

5. Odredbom članka 134. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske između ostalog je propisano da 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.

5.1. Člankom 19. stavkom 1. alinejom 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj: 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. i 98/19.) 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.

5.2. 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.

5.3. Prostorno planiranje kao interdisciplinarna djelatnost institucionalni je i tehnički oblik za upravljanje prostornom dimenzijom održivosti, kojom se na temelju procjene razvojnih mogućnosti u okviru zadržavanja osobnosti prostora, zahtjeva zaštite prostora te očuvanja kakvoće okoliša i prirode određuje namjena prostora/površina, uvjeti za razvoj djelatnosti i infrastrukture te njihov razmještaj u prostoru, uvjeti za urbanu preobrazbu i urbanu sanaciju izgrađenih područja te uvjeti za ostvarivanje planiranih zahvata u prostoru (članak 3. stavak 1. točka 30. ZPU-a). Stoga u postupku donošenja prostornog plana sudjeluju različita tijela, koja su prema podacima kojima Sud raspolaže, u konkretnom slučaju i bila uključena u proces donošenja osporavanog općeg akta.

6. Osporenu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Vižinada-Visinada pozivom na odredbu članka 109. i 113 ZPU-a, članka 30. Statuta Općine Vižinada-Visinada („Službene novine Općine Vižinada-Visinada“, broj: 4/22. - pročišćeni tekst, dalje: Statut), Odluke o izradi IV. Izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Općine Vižinada-Visinada („Službene novine Općine Vižinada- Visinada“, broj: 4/23.) te

mišljenja Zavoda za prostorno uređenje Istarske županije, KLASA: 350-02/23-04/15, URBROJ: 2163-20/1-24-8 od 8. listopada 2024., a koje odredbe predstavljaju valjanu pravnu osnovu za donošenje osporenog akta.

7. Sud je izvršio uvid u Obrazloženje Izmjena i dopuna te je utvrdio da je Općina Vižinada-Visinada zaprimila oko stotinu devedeset zahtjeva građana za izmjene Prostornog plana od kojih se najveći dio odnosi na proširenje građevinskih područja naselja, planiranje izdvojenih građevinskih područja izvan naselja ugostiteljsko turističke namjene, prenamjenu površina izvan građevinskih područja te ostalo. Zahtjevi su ucrtani te su se razmatrali s obzirom na ograničenja koja utječu na mogućnost proširenja građevinskog područja. Prostorni plan Istarske županije uz Zakon o prostornom uređenju utvrđuje uvjete za proširenja građevinskih područja. Prema uvjetima Zakona o prostornom uređenju izdvojena građevinska područja izvan naselja moraju udovoljiti uvjetu minimalne izgrađenosti od 50%, te ukoliko je taj uvjet ispunjen mogu se širiti najviše 30% površine građevinskog područja, izgrađenost veću od 50% na području Općine Vižinada-Visinada imaju građevinska područja sporta i rekreacije i groblja, izgrađenost manju od 50 % imaju izdvojena građevinska područja izvan naselja proizvodne namjene te ugostiteljsko turističke namjene, na temelju potreba Općine te zahtjeva građana predložene su korekcije izdvojenih građevinskih područja izvan naselja. Građevinska područja proizvodne namjene imaju izgrađenost manju od 50% te nemaju mogućnost proširenja ili formiranja nove zone.

8. Ocjenjujući osnovanost zahtjeva u svjetlu razloga pristupanja osporanim izmjenama i dopunama PPU-a Općine Vižinada-Visinada (inicijativa većeg broja građana Općine Vižinada-Visinada za izmjenu PPU-a Općine Vižinada-Visinada), valja imati na umu članak 85. ZPU-a koji u stavku 1. propisuje da izradu prostornog plana lokalne razine, kao i njegovih izmjena i dopuna može inicirati svatko, kao i stavak 2. članka 85. ZPU-a prema kojemu je gradonačelnik, odnosno načelnik općine dužan najmanje jednom u kalendarskoj godini izvijestiti predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave o zaključcima stručne analize zaprimljenih inicijativa u svrhu utvrđivanja osnovanosti pokretanja postupka za izradu i donošenje prostornog plana, odnosno njegovih izmjena i dopuna. Iz navedenih zakonskih odredaba razvidno je, ne samo pravo stanovnika jedinice lokalne samouprave da iniciraju izradu izmjena i dopuna prostornog plana, već i obveza tijela jedinice lokalne samouprave na određeno postupanje po takvim inicijativama građana.

8.1. Kako je osporavana Odluka donesena na inicijativu građana, a radi manjih korekcija građevinskih područja naselja na temeljem zahtjeva građana, manjih korekcija izdvojenih građevinskih područja sportsko rekreacijske, gospodarske proizvodne ili ugostiteljsko turističke namjene, korekcija odredbi za provedbu u segmentu uvjeta gradnje, eventualne manje korekcije prometnog te ostalih infrastrukturnih sustava te sve ostale korekcije planskog rješenja proizišlih iz gore navedenih razloga to proizlazi da sadržaj Odluke nije u suprotnosti ni sa odredbom članka 7. ni odredbom članka 43. stavak 3., 4. i 5. ZPU-a.

9. Nadalje, odredbom članka 104. stavka 2 ZPU-a propisano je da javni uvid u ponovnoj javnoj raspravi traje najmanje osam dana, a najviše trideset dana.

9.1. Odlukom o ponovnoj javnoj raspravi od 13. rujna 2024. naveden je dan početka javne rasprave (17. rujna 2024. kao prvi dan) kao i zadnji dan (24. rujna 2024.), pri čemu se, suprotno mišljenju podnositeljice zahtjeva računa i dan 17. rujna i dan 24. rujna, a što iznosi ukupno osam dana. Navedeno je u skladu s odredbom članka 104. stavak 2. ZPU-a a što nije u suprotnosti sa izraženim shvaćanjem ovog suda u odluci Usoz-56/2017 od 28. rujna 2020 na koju se podnositeljica poziva u zahtjevu.

9.2. Naime, u navedenoj odluci ovog suda izraženo je shvaćanje u primjeni odredbe članka 96. stavka 4. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, broj: 153/13.), a koja odredba je izmijenjena Izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, broj: 39/19.) te su brisane riječi „najmanje osam dana“. Osim navedenog, izraženo je shvaćanje da „(...) javna rasprava ne može početi teći prije isteka roka od 8 dana od dana objave javne rasprave (...)“ te se ne odnosi na trajanje javne rasprave a o čemu je u konkretnom slučaju riječ.

10. Nadalje, pravo vlasništva, a time i pravo na mirno uživanje vlasništva, zajamčeno je Ustavom Republike Hrvatske. Prema odredbi članka 3. Ustava, nepovredivost vlasništva jedna je od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava. Odredbom članka 16. Ustava određeno je da svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. U konkretnom slučaju donošenjem osporene Odluke podnositeljici zahtjeva nije oduzeto pravo vlasništva (promjena namjene zemljišta), a niti je prema njoj postupano nejednako u odnosu na druge vlasnike/suvlasnike nekretnina sa navedenog područja.

10.1. U odnosu na navode da su joj osporavanom Odlukom oduzeta prava, valja ponoviti da jedinica lokalne samouprave ima (Ustavom utvrđeno) pravo urediti materiju prostornog planiranja, koje pravo uključuje donošenje ali i izmjene dokumenata prostornog uređenja. S obzirom na navedeno, a imajući na umu utvrđenje Suda da je osporavana Odluka suglasna sa ZPU-om, navodi podnositeljice o oduzimanju stečenih odnosno očekivanih prava ne dovodi u sumnju zakonitost osporavane Odluke zbog čega ne može dovesti do drukčijeg ishoda ovoga objektivnog upravnog spora.

11. Polazeći od navedenog, kao i činjenice da je u postupku donošenja osporavanog općeg akta pribavljeno pozitivno mišljenje Zavoda za prostorno uređenje Istarske županije, KLASA: 350-02/23-04/15, UR.BROJ: 2163-20/1-24-8 od 8. listopada 2024. Sud ocjenjuje da nisu osnovane tvrdnje podnositeljice zahtjeva o nesuglasnosti osporavanog općeg akta s zakonom.

12. Slijedom svega naprijed iznesenog odlučeno je kao u izreci pod točkom I., pozivom na odgovarajuću primjenu članka 116. stavak 1. ZUS-a.

13. U odnosu na zahtjev donositelja osporene Odluke za naknadu troškova spora zastupanja po opunomoćeniku odvjetniku treba reći da iz odredbe 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.

13.1. 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 147. stavka 1. u vezi s člankom 148. stavkom 4. ZUS-a odlučeno kao u točki III. izreke.

U Zagrebu 23. veljače 2026.

Predsjednica vijeća
Jelena Rajić, v.r.