



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

Poslovni broj: Usoz-195/2025-10

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 Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović, Jelene Rajić, Željke Zrilić Ježek i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin kao zapisničara, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu zahtjeva 1. AM, OIB: [osobni identifikacijski broj] iz [adresa], 2. TZ, OIB:[osobni identifikacijski broj] iz [adresa], 3. RJ, OIB:[osobni identifikacijski broj] iz [adresa], 4. GS, OIB:[osobni identifikacijski broj] iz [adresa], 5. DP, OIB:[osobni identifikacijski broj] iz [adresa] i 6. IL, OIB:[osobni identifikacijski broj] iz [adresa], svi zastupani po opunomoćeniku Marku Mijatu, odvjetniku u Vodicama, Obala I. J. Cota 27, na sjednici vijeća održanoj 26. siječnja 2026.

p r e s u d i o j e

Ukida se članak 1. Odluke o dopuni Odluke o agrotehničkim mjerama, te uređivanju i održavanju poljoprivrednih rudina na području Grada Vodica („Službeni glasnik Grada Vodica“, broj: 8/23) u dijelu koji glasi:

„ – postavljanje kamp-kućica, prikolica, kontejnera i drugih pokretnih objekata i naprava“.

Obrazloženje

1. Podnositelji su ovome Sudu podnijeli zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 7.a. Odluke o agrotehničkim mjerama te uređivanju i održavanju poljoprivrednih rudina na području Grada Vodica („Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije“, broj: 10/10., „Službeni glasnik Grada Vodica“, broj: 8/23. – dalje: Odluka).

2. Zahtjev podnositelja AM zaprimljen je pod poslovnim brojem Usoz-195/25., zahtjev TZ zaprimljen je pod poslovnim brojem: Usoz-185/25., zahtjev RJ zaprimljen je pod poslovnim brojem: Usoz-192/25., zahtjev GS zaprimljen je pod poslovnim brojem: Usoz-193/25., zahtjev DP zaprimljen je pod poslovnim brojem: Usoz-194/25. i zahtjev IL zaprimljen je pod poslovnim brojem: Usoz-230/25. Kako se svi zahtjevi odnose na isti opći akt, spisi su spojeni radi provođenja jedinstvenog postupka i donošenja zajedničke odluke sukladno članku 107. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 36/24. – dalje: ZUS).

3. Podnositelji su zahtjeve podnijeli na temelju članka 158. stavku 1. ZUS-a, te su uz iste priložili rješenja Grada Vodice, Upravnog odjela za komunalno-vodni sustav, zaštitu okoliša i graditeljstvo, Odsjeka komunalnog redarstva donesena na temelju sporne odredbe članka 7.a Odluke, kojima je za svakog od podnositelja utvrđeno da su na zemljištu navedenom u tom rješenju bespravno postavili određene objekte (mobilne kućice, mobilni objekti i kontejner, montažni objekti odnosno mobilni objekti u svrhu stanovanja), te im je, između ostalog, naloženo uklanjanje navedenih objekata. Navode da je odredba članka 7.a u Odluku unesena Odlukom o dopuni navedene Odluke, donesenom 11. svibnja 2023. Smatraju da je ta odredba protivna Zakonu o poljoprivrednom zemljištu („Narodne novine“, broj: 20/18., 115/18., 98/19. i 57/22. – dalje: ZPZ) i Pravilniku o agrotehničkim mjerama („Narodne novine“, broj: 22/19. – dalje: Pravilnik), pozivajući se na članak 4. stavak 6. i 7. i članak 10. stavak 1. ZPZ-a te članak 2. stavak 1. točku 1. i članak 3. Pravilnika. Ističu da niti jedna od navedenih odredbi ne propisuje da bi se agrotehničkim mjerama smatrala zabrana postavljanja kamp-kućica, prikolica, kontejnera i drugih pokretnih objekata i naprava na poljoprivrednom zemljištu u privatnom vlasništvu, kao ni nalaganje uklanjanja istih, jer je cilj agrotehničkih mjera bio održavanje i kultivacija poljoprivrednog zemljišta. Pri tome podnositelji, u uvodu presude navedeni pod 2., 3., 4. i 6., posebno ukazuju da mobilni objekt i kontejner odnosno montažni objekt postavljen na zemljištu upravo služi provođenju agrotehničkih mjera jer se koristi za odlaganje alata i naprava namijenjenih obradi poljoprivrednih površina. Nadalje, navode da se odredbom članka 7.a Odluke, kao i pojedinačnom odlukom donesenom temeljem te odredbe grubo vrijeđaju njihova prava zajamčena Ustavom i zakonima (članak 48. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske, odnosno članak 30. i 33. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima). Pozivaju se i na praksu Visokog upravnog suda odnosno odluku donesenu u predmetu poslovni broj: Usoz-151/23 od 21. veljače 2025. Predlažu da Sud ukine odredbu članka 7.a Odluke u dijelu koji glasi: - postavljanje kamp-kućica, prikolica, kontejnera i drugih pokretnih objekata i naprava, a do donošenja Odluke o ukidanju predlažu obustavu izvršenja općeg akta u osporavanom dijelu.

4. Donositelj osporavanog općeg akta, uredno pozvan sukladno članku 48. ZUS-a, nije dostavio Sudu očitovanje na zahtjeve predlagatelja. Očitovanje je dostavio Gradonačelnik Grada Vodica, u kojem u bitnom navodi da je predmetna Odluka donesena radi zaštite poljoprivrednog zemljišta kao dobra od interesa za Republiku Hrvatsku, sukladno odredbama ZPZ-a. Ističe da se Odlukom propisuju mjere kojima se osigurava održavanje poljoprivrednog zemljišta u stanju pogodnom za poljoprivrednu proizvodnju te sprječava njegovo korištenje na način koji dovodi do trajne ili dugotrajne degradacije tla, te naglašava da je poljoprivredno zemljište na području grada Vodica izloženo povećanom pritisku uslijed postavljanja kamp-kućica, prikolica, kontejnera i drugih sličnih pokretnih objekata koji nisu u funkciji poljoprivredne proizvodnje. Navodi da postavljanje takvih objekata, osobito kroz dulje vremensko razdoblje, u praksi dovodi do zbijanja tla, oštećenja i uklanjanja humusnog sloja, onemogućavanja obrade zemljišta te faktične promjene njegove uporabe, čime se bitno narušava proizvodna sposobnost i povećava rizik trajnog gubitka poljoprivredne namjene zemljišta. Stoga smatra da se propisivanje zabrane postavljanja takvih i sličnih objekata ne odnosi na pitanja gradnje ili prostornog uređenja, već predstavlja preventivnu mjeru usmjerenu isključivo na zaštitu tla i očuvanju njegove poljoprivredne funkcije te ima obilježja agrotehničkih mjera u najširem smislu. Navodi da je osporavana Odluka donesena u okviru zakonskih ovlasti

jedinica lokalne samouprave, radi ostvarivanja ciljeva i svrhe Zakona o poljoprivrednom zemljištu te kao takva nije protivna Zakonu. Predlaže da ovaj Sud zahtjeve za ocjenu zakonitosti odbije.

5. Zahtjev je osnovan.

6. Gradsko vijeće Grada Vodica je na sjednici održanoj 27. srpnja 2010. donijelo Odluku o agrotehničkim mjerama te uređivanju i održavanju poljoprivrednih rudina na području grada Vodica („Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije“, broj: 10/10.), na temelju članka 12. stavka 1. i članka 14. stavka 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu („Narodne novine“, broj: 152/08., 153/09. i 21/10.) te članka 30. Statuta Grada Vodica („Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije“, broj: 9/09.) Na sjednici održanoj 11. svibnja 2023. Gradsko vijeće Grada Vodica je donijelo Odluku o dopuni Odluke o agrotehničkim mjerama, te uređivanju i održavanju poljoprivrednih rudina na području grada Vodica („Službeni glasnik Grada Vodica“, broj: 8/23. – dalje: Odluka o dopuni Odluke), na temelju članka 29. stavka 1. točke 28. Statuta Grada Vodica („Službeni glasnik Grada Vodica“, broj: 12/22.), članka 4. Pravilnika o agrotehničkim mjerama („Narodne novine“, broj: 22/19.), te članka 10. stavka 1. i članka 12. stavka 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu („Narodne novine“, broj: 20/18., 115/18., 98/19. i 57/22.).

7. Člankom 1. Odluke o dopuni Odluke u Odluci o agrotehničkim mjerama te uređivanju i održavanju poljoprivrednih rudina na području Grada Vodica („Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije“, broj: 10/10.) iza članka 7. dodan je članak 7.a koji glasi:

„U svrhu zaštite poljoprivrednog zemljišta zabranjeno je:

- nasipavati poljoprivredno zemljište građevinskim otpadom i/ili drugim materijalom bez suglasnosti nadležnog tijela grada,
- postavljanje kamp-kućica, prikolica, kontejnera i drugih pokretnih objekata i naprava,
- ograđivanje gradnjom betonskih ili zidova od opeke osim tradicijskih suhozida,
- gradnja i nasipavanje puteva i cesta protivno odredbama važećeg prostornog plana i bez suglasnosti nadležnog tijela grada“

8. Za ocjenu zakonitosti osporavanog dijela citirane odredbe članka 1. Odluke o dopuni Odluke (članka 7.a Odluke) mjerodavne su odredbe Zakona o poljoprivrednom zemljištu te Pravilnika o agrotehničkim mjerama na temelju kojih je donesena naprijed citirana Odluka o dopuni Odluke.

9. Prema odredbi članka 10. stavka 1. ZPZ-a općinsko odnosno gradsko vijeće odnosno Gradska skupština Grada Zagreba za svoje područje propisuje potrebne agrotehničke mjere u slučajevima u kojima bi propuštanje tih mjera nanijelo štetu, onemogućilo ili smanjilo poljoprivrednu proizvodnju sukladno pravilniku iz članka 4. stavka 7. ovoga Zakona.

10. Člankom 12. stavkom 1. navedenog Zakona propisano je da općinsko odnosno gradsko vijeće odnosno Gradska skupština Grada Zagreba propisuje mjere za uređivanje i održavanje poljoprivrednih rudina, a osobito: održavanje živica i međa, održavanje poljskih putova, uređivanje i održavanje kanala oborinske odvodnje, sprječavanje zasjenjivanja susjednih čestica te sadnju i održavanje vjetrobranskih pojasa.

11. Odredbom članka 4. stavka 1. Pravilnika propisano je da općinsko, odnosno gradsko vijeće, odnosno Gradska skupština Grada Zagreba za svoje područje propisuje potrebne agrotehničke mjere u slučajevima u kojima bi propuštanje tih mjera nanijelo štetu, onemogućilo ili smanjilo poljoprivrednu proizvodnju.

12. Prema članku 3. ZPZ-a, poljoprivrednim zemljištem, u smislu ovoga Zakona, smatraju se poljoprivredne površine koje su po načinu uporabe u katastru opisane kao: oranice, vrtovi, livade, pašnjaci, voćnjaci, maslinici, vinogradi, ribnjaci, trstici i močvare, kao i drugo zemljište koje se može privesti poljoprivrednoj proizvodnji sukladno prostornom planu. Pojam poljoprivrednog zemljišta je na sadržajno isti način definiran u članku 2. točki 2. Pravilnika.

13. Iz navedenih odredaba ZPZ-a i Pravilnika proizlazi pravo jedinice lokalne samouprave odnosno njenog predstavničkog tijela da donese odluku o agrotehničkim mjerama u poljoprivredi te mjerama za uređivanje i održavanje poljoprivrednih rudina na području grada Vodica.

14. Odlučujući o zahtjevu podnositelja Sud je osporeni dio članka 7.a Odluke, odnosno članka 1. Odluke o dopuni Odluke razmotrio imajući u vidu i odredbe članka 4. ZPZ-a te članka 1. i članka 2. stavka 1. točke 1. Pravilnika, kao relevantne za ocjenu zakonitosti u konkretnom slučaju.

15. Odredba članka 4. ZPZ-a glasi:

„(1.) Poljoprivredno zemljište mora se održavati pogodnim za poljoprivrednu proizvodnju.

(2.) Pod održavanjem poljoprivrednog zemljišta pogodnim za poljoprivrednu proizvodnju smatra se sprječavanje njegove zakorovljenosti i obrastanja višegodišnjim raslinjem, kao i smanjenje njegove plodnosti.

(3.) Vlasnici i posjednici poljoprivrednog zemljišta dužni su održavati postojeću funkcionalnost podzemne odvodnje na poljoprivrednom zemljištu gdje je ona izgrađena.

(4.) Za poljoprivredno zemljište u vlasništvu države za koje nisu sklopljeni ugovori i obveze iz stavaka 2. i 3. ovoga članka održavanje provode jedinice lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb na čijem se području poljoprivredno zemljište nalazi.

(5.) Katastarske čestice zemljišta unutar granica građevinskog područja površine veće od 500 m² i katastarske čestice zemljišta izvan granica građevinskog područja planirane dokumentima prostornog uređenja za izgradnju, koje su u evidencijama Državne geodetske uprave evidentirane kao poljoprivredno zemljište, a koje nisu privedene namjeni, moraju se održavati pogodnim za poljoprivrednu proizvodnju i u tu se svrhu, koristiti do izvršnosti akta kojim se odobrava građenje, odnosno do primitka potvrde glavnog projekta.

(6.) Vlasnici i posjednici poljoprivrednog zemljišta dužni su poljoprivredno zemljište obrađivati primjenjujući potrebne agrotehničke mjere, ne umanjujući njegovu vrijednost.

(7.) Agrotehničke mjere iz stavka 6. ovoga članka propisuje ministar nadležan za poljoprivredu pravilnikom.“

16. Članak 1. Pravilnika glasi:

„Ovim Pravilnikom propisuju se agrotehničke mjere koje moraju provoditi vlasnici i posjednici poljoprivrednog zemljišta prilikom obrade poljoprivrednog zemljišta kako se ne bi umanjila njegova bonitetna vrijednost.“

17. Članak 2. stavak 1. točka 1. istog Pravilnika glasi:

„Agrotehničke mjere predstavljaju skup mehaničkih, fizikalnih, kemijskih i bioloških zahvata u i na poljoprivrednom zemljištu s ciljem povećanja ili održavanja

trenutne plodnosti zemljišta te osiguranja odgovarajućeg gospodarenja sadržajem organskog ugljika s ciljem sprječavanja ili smanjenja degradacije tla i zemljišta kako bi se osigurala sigurnost hrane, prilagodba i ublažavanje klimatskih promjena, poboljšala kvaliteta tla, smanjila erozija, povećao kapacitet zadržavanja vode i povećala otpornost na sušu, dok bonitetna vrijednost zemljišta treba primjenom agrotehničkih mjera ostati ista ili bi se primijenjenim mjerama trebala povećati.“

18. S obzirom na citirane odredbe ZPZ-a, te polazeći od pojma agrotehničkih mjera iz članka 2. točke 1. Pravilnika, određivanje zabrane postavljanja kamp-kućica, prikolica, kontejnera i drugih pokretnih objekata i naprava, a u svrhu zaštite poljoprivrednog zemljišta, nije u skladu s mjerodavnim odredbama navedenog Zakona i Pravilnika.

19. Naime, iz odredbi ZPZ-a, a u svezi odnosno u okviru donošenja odluke o agrotehničkim mjerama, ne bi proizlazila ovlast predstavničkog tijela da propisuje tko i što može držati na poljoprivrednom zemljištu u svom vlasništvu na način kako je to navedeno u dijelu odredbe članka 1. Odluke o dopuni Odluke (kojim je u Odluci dodan članak 7.a.), a koji se odnosi na zabranu postavljanja kamp-kućica, prikolica, kontejnera i drugih pokretnih objekata i naprava, odnosno takva zabrana je u protivnosti sa pojmom agrotehničkih mjera iz odredbe članka 2. točke 1. Pravilnika. Pri tome Sud smatra da je osporavanim dijelom članka 1. Odluke o dopuni Odluke (odnosno članka 7.a Odluke) uređena materija iz područja bespravne gradnje odnosno protupravnog postavljanja objekata, koja je već potpuno i precizno određena posebnim propisima, te se ne radi o materiji zaštite poljoprivrednog zemljišta u smislu Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

20. Slijedom navedenog, na temelju odredbe članka 162. stavka 3. ZUS-a odlučeno je kao u izreci presude.

21. Budući da je o zahtjevu podnositelja donesena meritorna odluka, Sud nije odlučivao o prijedlogu za obustavu izvršenja osporavanog općeg akta.

U Zagrebu 26. siječnja 2026.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.