



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

Poslovni broj: Usoz-308/2023-10

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 u povodu obavijesti VL iz [adresa], na sjednici vijeća održanoj 25. svibnja 2026.

p r e s u d i o j e

Ne prihvaća se prijedlog za ocjenu zakonitosti članka 13. Odluke o donošenju Prostornog plana uređenja Općine Okrug ("Službeni glasnik Općine Okrug", broj: 10/06., 5/08., 3/09., 9/10., 18/12., 8/15. i 1/21.).

Obrazloženje

1. VL iz [adresa] predložio je da ovaj Sud na temelju njegove obavijesti, sukladno članku 83. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS/10), po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti članka 13. Odluke o donošenju Prostornog plana uređenja Općine Okrug ("Službeni glasnik Općine Okrug", broj: 10/06., 5/08., 3/09., 9/10., 18/12., 8/15. i 1/21. – dalje: Odluka).
2. U obavijesti citira odredbu članka 13. Odluke, pozivajući se na pročišćeni tekst navedene Odluke objavljen u "Službenom glasniku Općine Okrug", broj: 5/21. Navodi da je taj članak u suprotnosti sa člankom 2. i 3. Pravilnika o načinu izračuna građevinske (bruto) površine zgrade ("Narodne novine", broj: 93/17. – dalje: Pravilnik), a koji je donesen temeljem članka 3. stavka 4. Zakona o prostornom uređenju ("Narodne novine", broj: 153/13. i 65/17.), i to iz razloga što osporavana odredba Odluke isključuje obračun površina dijela zgrade koje se grade ispod površine konačno uređenog i izravnanog terena uz pročelje zgrade u ukupnu građevinsku (bruto) površinu (GBP). Napominje da je presudom ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-56/17-7 od 28. rujna 2020. ukinut Prostorni plan uređenja Općine Okrug, a da je za vrijeme trajanja tog postupka od 2017. do 2021. godine nadležni Županijski odjel u Trogiru izdavao građevinske dozvole za gradnju i do tri podzemne etaže. Zaključuje da niti jedna zgrada koja je građena u tom razdoblju nema zakonitu građevinsku dozvolu

budući da nije postojao važeći prostorni plan uređenja općine, kao niti zgrade građene nakon toga, te je upitno koliko komunalnog doprinosa se nije obračunalo i naplatilo i koliko je prostora uništeno u zaštićenom obalnom pojasu kojem pripada otok Čiovo, zbog stvaranja okvira da se višestambene zgrade grade u okvirima zgrade individualne gradnje. Predlaže da Sud osporavanu odredbu Odluke ukine.

3. Sud je odgovarajućom primjenom članka 48. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24.) pozvao donositelja Odluke, Općinsko vijeće Općine Okrug na očitovanje. Očitovanje na obavijest dostavio je Općinski načelnik Općine Okrug.

4. U očitovanju se osporavaju navodi podnositelja te se navodi da Prostorni plan nije u suprotnosti sa Zakonom o prostornom uređenju niti Pravilnikom o načinu izračuna građevinske bruto površine zgrade (dalje: Pravilnik), te da je kod donošenja Odluke postupano u cijelosti sukladno pozitivnim propisima. Ističe da Prostornim planom nije definiran izračun građevinske bruto površine zgrade, a koji se propisuje Pravilnikom koji se primjenjuje za prostor cijele Republike Hrvatske, te se građevinska bruto površina zgrade izračunava prema Pravilniku koji je na snazi u trenutku u kojem se izdaje pojedina lokacijska ili građevinska dozvola. Navodi se da se osporavanim člankom Odluke propisuje kategorizacija stambenih građevina koje su podijeljene u dvije kategorije u odnosu na njihovu nadzemnu građevinsku bruto površinu zgrade. Ističe da se kategorija stambenih zgrada u odnosu na nadzemnu građevinsku bruto površinu zgrade utvrđuje iz razloga što se u odnosu na tako utvrđenu kategoriju u članku 17. Prostornog plana uređenja Općine Okrug propisuju minimalne površine građevinske čestice, broj nadzemnih etaža (u što po zakonu ulazi i suteran) i visina zgrade. S obzirom da je uobičajena i stručno utemeljena praksa da se u prostornim planovima odvojeno iskazuje nadzemna i podzemna građevinska bruto površina, odnosno da se utvrđuju različite kategorije/tipologije zgrada u odnosu na njihove karakteristike, navodi se da su takve definicije uvrštene u Pravilnik o prostornim planovima ("Narodne novine", broj: 152/23.). Kako tvrdnje podnositelja zahtjeva nisu točne, predlaže se da Sud prijedlog odbije kao neosnovan.

5. Podnositelj obavijesti u očitovanju na podnesak načelnika Općine Okrug navodi da u istom Općina nije ništa objasnila, jer je suština njegovog zahtjeva da se utvrdi je li individualna građevina ona građevina koja se gradi na čestici zemlje minimalno 500 m², ukupne građevinske bruto površine (GBP) od 400 m² ili je to građevina koja se gradi na čestici zemlje minimalno 500 m², ukupne GBP 400 m² samo nadzemno. Ističe da su u stvarnosti još izostavljene površine stubišta, terasa, lođa i dr., uslijed čega građani koji su gradili po ranije važećim Prostornim planovima uređenja Općine imaju puno manje građevine, ali puno više kvadrata, o čemu kao dokaz prilaže izdane građevinske dozvole. Smatra da je u tom području prisutna dugogodišnja devastacija i uništavanje prostora kroz nezakonito postupanje institucija, a sve u cilju ostvarenja osobnih interesa. Ostaje kod svog prijedloga.

6. Sud je osporavani opći akt razmotrio po službenoj dužnosti sukladno članku 158. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24. i 39/26. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, dalje: ZUS).

7. Odluku o donošenju Prostornog plana uređenja Općine Okrug ("Službeni glasnik Općine Okrug", broj: 10/06.), te kasnije Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o donošenju Prostornog plana uređenja Općine Okrug ("Službeni glasnik Općine Okrug", broj: 5/08., 3/09., 9/10., 18/12., 8/15. i 1/21.) donijelo je Općinsko vijeće Općine Okrug na temelju članka 24. Zakona o prostornom uređenju ("Narodne novine",

broj: 30/94., 68/98., 61/00., 32/02. i 100/04. – dalje: Zakon/94.) odnosno članka 100. Zakona o prostornom uređenju i gradnji ("Narodne novine", broj: 76/07., 38/09., 55/11., 90/11. i 50/12. – dalje: Zakon/07.) i članka 109. Zakona o prostornom uređenju ("Narodne novine", broj: 153/13., 65/17., 114/18., 39/19., 98/19. – dalje: Zakon/13.), te članka 27. Statuta Općine Okrug ("Službeni glasnik Općine Okrug", broj: 5/01., 1/06. i 2/06. – dalje: Statut/01), odnosno članka 26. Statuta Općine Okrug ("Službeni glasnik Općine Okrug", broj: 9/09., 6/13., 11/13., 9/14., 4/18., 13/18. i 2/20. – dalje: Statut/09), kojim zakonskim i statutarnim odredbama je propisana nadležnost općinskog vijeća za donošenje prostornog plana uređenja.

8. Ocjenjujući osnovanost prijedloga podnositelja za ocjenu zakonitosti osporavane odredbe Odluke, Sud polazi od Ustavnog prava jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave da u skladu sa zakonom, u propisanom postupku, uredi materiju prostornog planiranja, a što uključuje donošenje i izmjene prostornih planova. Naime, prema članku 129.a stavku 1. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj: 56/90., 135/97., 8/98. – pročišćeni tekst, 113/2000., 124/2000. – pročišćeni tekst, 28/2001., 41/2001. – pročišćeni tekst, 55/2001. – ispravak, 76/10. – promjena Ustava Republike Hrvatske i 85/10. – pročišćeni tekst – dalje: Ustav) jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se, između ostalog, odnose na uređenje naselja i stanovanja te prostorno i urbanističko planiranje.

9. Također, prema članku 19. stavku 1. alineji 1. i 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., 98/19. i 144/20. – dalje: ZOLP(R)S) općine i gradovi u svom samoupravnim 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 uređenje naselja i stanovanje te prostorno i urbanističko planiranje.

10. Kako se u objektivnom upravnom sporu ocjenjuje usklađenost općeg akta sa zakonom odnosno statutom javnopravnog tijela (članak 162. stavak 3. ZUS-a), za ocjenu zakonitosti predmetnog općeg akta mjerodavne su odredbe naprijed navedenog Zakona o prostornom uređenju i gradnji odnosno Zakona o prostornom uređenju, a kojima je uređen sustav prostornog uređenja, između ostalog prostorni planovi, uključujući njihovu izradu i postupak donošenja.

11. Dokumentima prostornog uređenja odnosno prostornim planovima uređuje se svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te uvjeti za uređenje, unaprjeđenje i zaštitu prostora, te se prostornim planovima propisuju uvjeti za građenje građevina i provedbu drugih zahvata u prostoru na određenoj razini i/ili lokaciji (članak 54. Zakona/07. i članak 53. Zakona/13.), a sadržaj prostornog plana uređenja grada odnosno općine propisan je u članku 74. Zakona/07. i članku 76. Zakona/13.

12. Prema postojećim podacima i navodima stranaka nije sporno da je predmetna Odluka donesena u postupku provedenom sukladno mjerodavnim odredbama naprijed navedenih Zakona. Osporavana odredba članka 13. Odluke nalazi se u tekstualnom dijelu Prostornog plana uređenja Općine Okrug (Odredbe za provođenje), koji u točki 2. sadrži Uvjete za uređivanje prostora, i to pod točkom 2.2. – Uvjeti gradnje stambenih građevina.

13. Odredba članka 13. Odluke glasi:

"Stambenim građevinama smatraju se građevine individualne gradnje i više stambene građevine.

Građevina individualne gradnje je građevina do 400 m² nadzemne GBP.

Višestambena građevina je građevina veća od 400 m² nadzemne GBP."

14. Citiranom odredbom propisani su parametri za razlikovanje građevina individualne gradnje i višestambenih građevina, odnosno istom se, kako je navedeno u očitovanju na obavijest podnositelja, propisuje kategorizacija stambenih građevina koje su podijeljene u dvije kategorije u odnosu na njihovu nadzemnu građevinsku bruto površinu zgrade, a u odnosu na koju su u članku 17. Odluke propisani prostorni pokazatelji za gradnju stambenih građevina (za individualne samostojeće, individualne dvojne i višestambene). Stoga citiranom odredbom nije dana definicija niti je propisan odnosno uređen način izračuna građevinske (bruto) površine zgrade.

15. S obzirom na navedeno, a imajući u vidu i da mjerodavni Zakoni na temelju kojih je Odluka donesena ne sadrže definiciju niti parametre za određivanje stambene građevine građevinom individualne gradnje odnosno višestambenom građevinom, normiranje na način kako je to učinjeno osporavanom odredbom članka 13. Odluke nije protivno navedenim Zakonima, te u konkretnom slučaju nije u neskladu sa člankom 2. stavkom 1. točka 38. Zakona/07., niti člankom 3. stavkom 1. točkom 5. Zakona/13., kojima je dana definicija pojma građevinske (bruto) površine zgrade.

16. Slijedom iznesenog, prema ocjeni ovoga Suda osporavana odredba članka 13. Odluke ne može se ocijeniti nezakonitom.

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

U Zagrebu 25. svibnja 2026.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.