

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

Broj: Usoz-114/2012-6

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 u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, pokrenutom po zahtjevu Lj. S. iz K., S. 30, vlasnika ribarskog obrta M/B „M. g.“, Ž. Đ. iz K., K. d. 52, vlasnika ribarskog obrta Ž. Đ., S. Š. iz Ž. 116/5, vlasnika ribarskog obrta Ribarstvo i prijevoz putnika „M.“, R. S. i H. S. iz K., M. A. 13, vlasnika ugostiteljskog objekta „M.“, B. B. iz L., vlasnika ribarskog obrta „Z. r.“, N. B. iz K., S. G., vlasnika ribarskog obrta „M. P.“ i F. M. iz L., vlasnika ribarskog obrta „B.“, koje zastupaju punomoćnici L. A., L. A. N., odvjetnici Odvjetničkog društva A. i partneri u Z., P. H. 8 i odvjetnica J. Z. iz Z., S. t. 2, te zahtjeva Udruge profesionalnih ribara „N. m.“ iz K. S., B. R. 1a, koju zastupa predsjednik A. F. putem punomoćnika M. G., odvjetnika u S., D.r. 26/I, na sjednici dana 26. studenoga 2013.

p r e s u d i o j e

Zahtjevi se usvajaju.

Ukidaju se odredbe članaka 19., 21. stavak 1.2. i 22. Pravilnika o unutarnjem redu u Parku prirode „Lastovsko otočje“ (Narodne novine, broj 154/09.).

Obrazloženje

Lj. S. i drugi podnijeli su dana 8. srpnja 2011., a Udruga profesionalnih ribara „N. m.“ dana 30. srpnja 2010. prijedloge na temelju odredbe članka 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 49/02.-pročišćeni tekst) za ocjenu suglasnost s Ustavom i zakonom Pravilnika o unutarnjem redu u Parku prirode „Lastovsko otočje“ (Narodne novine, broj 154/09.).

Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-3503/2010 od 5. ožujka 2012. ovom Sudu na nadležno postupanje ustupljen je zahtjev podnositelja Lj. S. i drugih, a rješenjem U-II-3946/2010 od 5. ožujka 2012. ustupljen je zahtjev Udruge profesionalnih ribara „N. m.“.

Podnositelj Lj. S. i drugi osporavaju odredbe članaka 19., 21. i 22. Pravilnika o unutarnjem redu u Parku prirode „Lastovsko otočje“ i smatraju da su navedene odredbe u suprotnosti s odredbama članka 3., 14. i 49. Ustava kao i s odredbama Zakona o zaštiti prirode (Narodne novine, broj 70/05. i 139/08.), Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine, broj 158/03., 141/06. i 38/09.) i Uredbom o davanju koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru (Narodne novine, broj 36/04.). Ističu da je odredbom članka 146. stavka 3. Zakona o zaštiti prirode propisano da javna ustanova ne može dati koncesijsko odobrenje za gospodarsku uporabu prirodnih dobara i obavljanje druge djelatnosti na pomorskom dobru, a da se upravo suprotno tome odredbom članka 19. tog Pravilnika ribolov temelji na koncesijskim odobrenjima koje izdaje javna ustanova i to za gospodarski ribolov na temelju povlastice, usprkos činjenici što se ribolov obavlja na pomorskom dobru. Podnositelji zahtjeva također se pozivaju na odredbe članaka 37., 38. i 39. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama prema kojima postupak za davanje koncesije te kriterije za određivanje visine koncesijske naknade određuje Vlada Republike Hrvatske. Ističu da Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru člankom 1. utvrđuje djelatnosti za koje se može dati koncesijsko odobrenje, ali da ribarstvo nije navedeno među djelatnostima za koje se može izdati koncesijsko odobrenje. Podnositelji zahtjeva smatraju da za gospodarski ribolov, odnosno tradicionalni ribolov, u smislu Pravilnika postoje samo povlastice, ali ne i koncesijska odobrenja kako je to Pravilnikom predviđeno. Predlažu da Sud zahtjev uvaži i ukine odredbe članaka 19., 21. i 22. Pravilnika, iako iz obrazloženja zahtjeva proizlazi da predlažu ukidanje odredbi članaka 19., 21. stavak 1. i 2. i 22. Pravilnika.

Udruga profesionalnih ribara „N. m.“ u svom zahtjevu ističe da je Lastovsko otočje godinama tradicionalno područje ribarenja ribara, posebno ribara sa otoka K., jer je riječ o području bogatom ribom. Smatraju da to područje moraju čuvati za generacije koje dolaze, ali da su upravo ribari ti koji su to područje

očuvali kroz stoljeća, a ne tuženo tijelo. Navode da je tuženo tijelo u Parku prirode odredilo četiri zone za ribarenje bez znanstvene analize, te je izdalo 45 povlastica za ribarenje ribarima s L. i time im dozvolio obavljanje gospodarske djelatnosti u Parku prirode, a svima drugima, odnosno ribarima koji tu godinama ribare, a nisu s otoka L. to je zabranilo. Smatra da je odluka protivna odredbi članka 14. i 49. Ustava Republike Hrvatske, te se poziva na odredbu članka 7. Zakona o morskom ribarstvu. Ističe kako nije jasno da Pravilnik može biti jači od zakona i Ustava. Predlaže da Sud Pravilnik ukine i u Parku prirode Lastovsko otočje dozvoli ribarenje profesionalnim ribarima pod točno propisanim uvjetima.

Zahtjev Lj. S. i drugih u Sudu je zaprimljen pod brojem: Usoz-114/12, a zahtjev Udruge profesionalnih ribara „N. m.“, pod brojem: Usoz-120/12. Budući da podnositelji svojim zahtjevima osporavaju isti opći akt Sud je predmete spojio radi provođenja jedinstvenog postupka i donošenja zajedničke odluke pod brojem: Usoz-114/12.

Odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) Sud je pozvao Upravno vijeće Javne ustavne Park prirode „Lastovsko otočje“ da dostavi očitovanje na podnesene zahtjeve.

Donositelj osporenog Pravilnika podneskom od 25. listopada 2013., putem punomoćnice T. P., odvjetnice iz P., D. 4 dostavio je Sudu očitovanje kojim prvenstveno predlaže da Sud zahtjeve odbaci jer podnositelji nisu učinili vjerojatnim da osporeni akt vrijeđa njihova prava ili pravni interes, što su bili dužni sukladno odredbi članka 83. Zakona o upravnim sporovima. Također ističe da su zahtjevi nepravodobni jer su podneseni 2. kolovoza 2010. odnosno 8. srpnja 2011. dok je osporeni akt donesen 22. srpnja 2009., te 23. prosinca 2009. objavljen u Narodnim novinama, zbog čega smatra da su zahtjevi podneseni izvan roka od 30 dana kako je to propisano Zakonom o upravnim sporovima. Poziva se na odredbe članka 48. do 69. Ustava Republike Hrvatske, a posebice na odredbu članka 50. stavka 2. Ustava kojom je propisano da se poduzetnička sloboda može iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Smatra da je Pravilnik donesen u svemu sukladno Zakonu o zaštiti prirode, a propisana ograničenja broja koncesijskih odobrenja utvrđena su na temelju mišljenja i suglasnosti Ministarstva kulture, Ministarstva prometa i infrastrukture, te Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja. Ističe da je otok L. najudaljeniji hrvatski otok na kojem živi sveukupno 500 stanovnika, a kako je riječ o području koje je proglašeno parkom prirode to su ograničena raznorazna prava, uključujući i kupoprodaju nekretnina na otoku, pčelarstvo, lov životinja i drugo. Radi zaštite već ograničenih prava stanovništva otoka L., odnosno radi prevencije eventualnog napuštanja otoka, uz suglasnost naprijed navedenih državnih tijela, propisano je da se koncesijska odobrenja prvenstveno izdaju osobama koje imaju prebivalište odnosno sjedište na području Parka prirode. Predlaže, da ukoliko Sud zahtjeve ne odbaci, da iste odbije te potražuje trošak u ukupnom iznosu od 3.175,00 kn.

Zahtjevi su osnovani.

Budući da su ovi zahtjevi ustupljeni Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske kao nadležnom za rješavanje temeljem naprijed navedenih rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske, to Sud u postupcima povodom ovako ustupljenih zahtjeva ne ispituje je li pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede prava ili pravnog interesa podnositelja zahtjeva i je li zahtjev podnesen u roku od 30 dana od dana dostave te odluke.

Osporene odredbe Pravilnika glase:

Članak 19.

Tradicionalni ribolov može se obavljati na području Parka prirode samo na temelju koncesijskog odobrenja koje izdaje Ustanova i sklopljenog koncesijskog ugovora sa pravnim i fizičkim osobama koje posjeduju povlasticu za obavljanje gospodarskog ribolova na moru sukladno posebnom propisu.

Iznimno od stavka 1. ovog članka, u akvatoriju otoka Sušca, a do izrade odgovarajuće znanstvene podloge, dopušten je ribolov i drugim pravnim i fizičkim osobama koje posjeduju povlasticu za obavljanje gospodarskog ribolova na moru sukladno posebnom propisu, pod uvjetima propisanim ovim Pravilnikom.

Studija iz stavka 2. ovog članka izradit će se najkasnije do 31. prosinca 2010. godine.

Članak 21.

Koncesijsko odobrenje za obavljanje tradicionalnog ribolova na području Parka prirode mogu dobiti pravne i fizičke osobe, koje imaju sjedište, odnosno prebivalište na području Parka prirode.

Iznimno od odredbe stavka 1. ovog članka, koncesijsko se odobrenje za obavljanje tradicionalnog ribolova može izdati i fizičkim i pravnim osobama koje nemaju sjedište odnosno prebivalište na području Parka prirode, ukoliko se u postupku izdavanja koncesijskih odobrenja iz članka 22. ne izdaju sva raspoloživa odobrenja.

Članak 22.

Svake godine može se izdati najviše 45 koncesijskih odobrenja za obavljanje tradicionalnog ribolova. Koncesijsko odobrenje za obavljanje tradicionalnog ribolova izdaje se na rok od najviše tri godine.

Ako se za obavljanje tradicionalnog ribolova u Parku prirode, javi više od 45 kandidata, za izdavanje koncesijskog odobrenja, provodi se natječajni postupak. Prednost za dobivanje koncesijskog odobrenja imaju oni kandidati koji imaju duži staž u gospodarskom ribolovu.

Ovlaštenici povlastica za gospodarski ribolov, mogu od Ustanove ishoditi, te dobiti samo jedno koncesijsko odobrenje za obavljanje tradicionalnog ribolova u području Parka prirode.

Pravilnik o unutarnjem redu u Parku prirode „Lastovsko otočje“, donijelo je Upravno vijeće Javne ustanove Park prirode „Lastovsko otočje“ na temelju odredbi članka 71. stavka 1. i 3. Zakona o zaštiti prirode (Narodne novine, broj 70/05. i 139/08.).

Odredbom članka 71. ovog Zakona propisano je da se pravilnikom o unutarnjem redu pobliže uređuju pitanja i propisuju mjere zaštite, očuvanja, unapređenja i korištenja nacionalnog parka i parka prirode te zaštićenih područja i drugih zaštićenih prirodnih vrijednosti kojima upravlja javna ustanova koju osniva županijska skupština ili Gradska skupština Grada Z. (stavak 1.) dok je odredbom stavka 3. propisano da pravilnik za park prirode i ostala zaštićena područja te druge zaštićene prirodne vrijednosti iz stavka 1. tog članka Zakona donosi upravno vijeće javne ustanove uz suglasnost ministarstva i središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove prirode, šumarstva i vodnog gospodarstva kada je temeljni fenomen iz njegova djelokruga.

Upravno vijeće Javne ustanove Park prirode Lastovsko otočje osporeni pravilnik donijelo je temeljem suglasnosti Ministarstva kulture, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture i Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva.

Pravilnikom je uređena zaštita i to: neživog svijeta (geoloških, hidrogeoloških, hidroloških, geomorfoloških, paleotoloških, krajobraznih i drugih vrijednosti); biljnog i životinjskog svijeta; lov; ribolov; uz posebne odredbe o ribolovnim alatima i opremi za lov; plovidba i privez plovila; kopanje i obavljanje podvodnih aktivnosti; istraživanje; zaštita kulturnih dobara; protupožarna zaštita; obavljanje djelatnosti; ulazak posjetitelja, boravak i noćenje te nadzor nad provođenjem tog pravilnika i upravne mjere koje se u okviru nadzora mogu primjenjivati.

Zakon o zaštiti prirode (Narodne novine, broj 80/13. od 28. lipnja 2013.) stupio je na snagu osmog dana od dana objave u Narodnim novinama, osim odredbi članka 37. stavka 4., članka 38. stavka 5., članka 54. stavka 4. podstavka 1. i stavka 5., članka 70. stavka 5., članka 71. stavka 2. i članka 197. tog Zakona koje odredbe stupaju na snagu danom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji (članak 250.).

Temeljem odredbe članka 142. stavka 1. istog Zakona za zaštićena područja u kategoriji strogog rezervata, nacionalnog parka, posebnog rezervata i parka prirode, na prijedlog upravnog vijeća nadležne javne ustanove uz prethodno pribavljeno mišljenje Zavoda, ministar donosi pravilnik o zaštiti i očuvanju. Odredbom članka 246. stavka 5. istog Zakona propisano je da će propise za koje je nadležan, a između ostalog i pravilnik iz članka 142. stavka 1. tog Zakona, ministar donijeti u roku od godine dana od dana stupanja na snagu Zakona.

Odredbom članka 147. stavka 2. istog Zakona propisano je da se do stupanja na snagu propisa iz članka 246. stavka 3., 4. i 5. tog Zakona u dijelu u kojem njihove odredbe nisu u suprotnosti s odredbama tog Zakona, primjenjuje između ostalog i Pravilnik o unutarnjem redu u Parku prirode Lastovsko otočje (Narodne novine, broj 154/09.).

Iz navedenih odredbi važećeg Zakona o zaštiti prirode proizlazi da je osporeni Pravilnik na snazi, a u postupku ocjene zakonitosti ovog općeg akta mjerodavne su odredbe Zakona o zaštiti prirode koji je bio na snazi u vrijeme njegova donošenja.

Područje Lastovskog otočja s okolnim morem u ukupnoj površini od 195,83 km proglašeno je Zakonom o proglašenju Parka prirode „Lastovsko otočje“ (Narodne novine, broj 111/06.) zaštićenom prirodnom vrijednosti odnosno parkom prirode. Prema odredbi članka 135. stavka 4. Zakona o zaštiti prirode, u parku prirode, regionalnom parku, park šumi, nacionalnom krajobrazu i spomeniku parkovne arhitekture koncesija se može dati prema posebnom propisu uz suglasnost ministarstva.

Odredbom članka 146. stavka 3. ovog Zakona propisano je da javna ustanova ne može dati koncesijsko odobrenje za gospodarsku uporabu prirodnih dobara i obavljanje druge djelatnosti na pomorskom dobru, te za gospodarenje korištenjem šuma, šumskog zemljišta i lovišta. Prema odredbi stavka 4. ovog članka Zakona djelatnosti za koje se može dati koncesijsko odobrenje na zaštićenom području, osim na pomorskom dobru, način izdavanja koncesijskih odobrenja, uvjete i način odobravanja, visina nadoknade za njihovo izdavanje, uvjete i način obavljanja djelatnosti za koju se sklapa ugovor o koncesijskom odobrenju utvrđuje javna ustanova uz suglasnost ministarstva, a stavkom 5. istog članka Zakona propisano je da je za koncesijsko odobrenje na zaštićenom dijelu prirode, koje se izdaje prema tom Zakonu, ili prema posebnom propisu, potrebno ishoditi suglasnost ministarstva.

Osporenim odredbama Pravilnika kojima je propisano da se tradicionalni ribolov na području Parka prirode može obavljati na temelju koncesijskog odobrenja i sklopljenog koncesijskog ugovora s osobama

koje posjeduju povlasticu za obavljanje gospodarskog ribolova u skladu s posebnim propisima, donositelj Pravilnika prekoračio je zakonom propisana ovlaštenja.

Naime, prema odredbi članka 146. stavka 3. Zakona o zaštiti prirode, javna ustanova ne može dati koncesijsko odobrenje za gospodarsku uporabu prirodnih dobara i obavljanje druge djelatnosti na pomorskom dobru, te za gospodarenje i korištenje šume, šumskog zemljišta i lovišta.

Iz navedenog razloga Sud je utvrdio da osporene odredbe Pravilnika nisu utemeljene na zakonu, zbog čega je zahtjeve uvažio i odlučio kao u izreci.

O zahtjevu donositelja osporenog općeg akta za naknadu troškova postupka Sud nije posebno odlučivao iz razloga što je odredbom članka 79. Zakona o upravnim sporovima propisano da u upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove.

Temeljem odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima odlučeno je kao u izreci, a sukladno odredbi stavka 4. istog članka Zakona ukinute odredbe Pravilnika prestaju važiti danom objave ove presude u Narodnim novinama.

U Zagrebu 26. studenoga 2013.