

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

Poslovni broj: Usoz-115/16-5

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 Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Eveline Čolović Tomić, mr. sc. Ivica Kujundžića i Lidije Vukičević, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu zahtjeva C. H. d.d. iz K. S., koje zastupaju opunomoćenici odvjetnici iz Odvjetničkog društva B. & D. partneri iz Z., u sjednici održanoj 4. srpnja 2017.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-2136/2014 od 25. listopada 2016. usvojena je ustavna tužba podnositelja zahtjeva i ukinuto rješenje ovog suda poslovni broj: Usoz-192/12-6 od 28. ožujka 2014. kojim je bio odbačen zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta i predmet je vraćen ovom sudu na ponovno odlučivanje.

Podnositelj zahtjeva D. d.d. (sada C. H. d.d.) podnio je dana 18. svibnja 2006. Ustavnom sudu Republike Hrvatske prijedlog za ocjenu zakonitosti Odluke o donošenju Prostornog plana Grada Solina (Službeni vjesnik Grada Solina, broj 4/06., 4/08. i 6/10.) u dijelu koji se odnosi na površinu eksploatacijskog polja „Sv. Juraj – Sv. Kajo“, koje je osporenim općim aktom, po mišljenju podnositelja nezakonito smanjeno.

Navodi da je od 14. rujna 2005. imatelj koncesije za eksploataciju rudne sirovine za proizvodnju cementa u granicama koje su utvrđene još 1976.g. Unatoč tome, gradovi Solin i Kaštela su donijeli prostorne planove kojima se bitno smanjuje površina predmetnog tupinoloma. Grad Solin je osporenim općim aktom od 20. travnja 2006., smanjio površinu eksploatacijskog polja za cca 62% na svojem području, iako granice eksploatacijskog polja za eksploataciju sirovina za proizvodnju cementa na eksploatacijskom polju „Sv. Juraj-Sv. Kajo“ odgovaraju granicama koju su utvrđene pravomoćnim rješenjem nadležnog tijela broj: UP/I-04-217/1976 od 1. ožujka 1976. odnosno rješenjem broj: UP/I-04-452/1976 od 28. travnja 1976., a nisu izmijenjene ni rješenjem broj: UP/I-310-01/93-03/03 od 24. lipnja 1993. kada je eksploatacijsko polje dobilo današnje ime. Sadašnje stanje je potvrđeno i odobrenim glavnim rudarskim projektom eksploatacije sirovina pod brojem: UP/I-310-01/04-03/215 od 8. prosinca 2004. od Stručnog povjerenstva Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva. S tim u vezi dostavlja izvod iz glavnog rudarskog projekta na

kojem u zaglavlju sadržana i citirana potvrda. Ističe da je opisano stanje potvrđeno rješenjem Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, KLASA: UP/I-310-1/05-03/169 od 14. rujna 2005. kojim je tužitelju dodijeljena rudarska koncesija za izvođenje rudarskih radova na eksploatacijskom polju „Sv. Juraj-Sv. Kajo“ temeljem provjerenog rudarskog projekta, odnosno rješenjem KLASA: UP/I-310-01/05-03/205 od 25. listopada 2005.

Odnosi na cjelokupnom eksploatacijskom polju regulirani su ugovorom o koncesiji između Republike Hrvatske i D. od 14. rujna 2005. Ističe kako je Republici Hrvatskoj stavljena u isključivu nadležnost briga o zaštiti i iskorištavanju rudnog blaga pod uvjetima i na način propisan Ustavom Republike Hrvatske i Zakonom o rudarstvu (Narodne novine, broj 190/03.). Tako je propisana isključiva nadležnost Republike Hrvatske da se brine o zaštiti i iskorištavanju rudnog blaga, kojim se smatraju i sirovine za proizvodnju cementa, a eksploatacija mineralnih sirovina dozvoljena je samo unutar eksploatacijskog polja koje određuje i odobrava Ministarstvo gospodarstva s tim da se podaci o odobrenom eksploatacijskom polju unose u katastar eksploatacijskih polja. Odredbe Zakona o rudarstvu su prisilne naravi i njima se isključuje nadležnost jedinice lokalne samouprave da utvrđuje granice eksploatacijskog polja. Stoga je Grad Solin prekoračio svoje ovlasti jer bez suglasnosti i odobrenja Ministarstva gospodarstva nije mogao utvrditi eksploatacijsko polje u granicama koje su drukčije od onih koje su ranije utvrđene pravomoćnim rješenjima Ministarstva gospodarstva.

Zaključuje kako je ulaganjem kapitala stekao pravo na eksploataciju sirovine na području cijelog eksploatacijskog polja „Sv. Juraj – Sv. Kajo“, i to još 1976. godine u neprekinutom slijedu do danas, a osporenim Prostornim planom Grad Solin je umanjio njegova prava.

Uz to navedeni prostorni planovi doveli su u pitanje i obveze podnositelja zahtjeva kao koncesionara jer plaća koncesijsku naknadu, koji prihod pripada Republici Hrvatskoj, a smanjenjem eksploatacijskog polja, smanjit će se i državni proračunski prihod.

U svojem podnesku od 5. ožujka 2014., dostavljenom u spis poslovnih brojeva Us0z-192/12, ovom Sudu, nakon promjene nadležnosti za ocjenu zakonitosti općih akata, navodi da osporava Odluku o donošenju Prostornog plana Grada Solina (Službeni vjesnik Grada Solina, broj 4/06., 4/08. i 6/10. dalje: Odluka).

Ističe da je jedini dioničar, odnosno vlasnik podnositelja društvo C. I. L. iz V. B. i S. I. te se poziva na pravnu stečevinu Europske unije i Sporazum između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Ujedinjenog Kraljevstva, Velike Britanije i Sjeverne Irske o poticanju i zaštiti ulaganja (Narodne novine, Međunarodni ugovori, broj 2/97.), koji je stupio na snagu 16. travnja 1998.

Nalazi nezakonitim slijedeće odredbe osporene odluke članka 16. Površine za razvoj, uređenje i zaštitu izvan granica građevinskog područja, članka 18., članka 23. točke 2.1. Građevine od važnosti za Državu i Županiju, točke 4. Proizvodne građevine, članka 33. i članka 62. točke 8.3. zaštita i sanacija ugroženih dijelova okoliša, sanacija oštećenog prirodnog krajobraza sadržanih u Odluci o donošenju Prostornog plana s njegovim elaboratom (tekstualnim i grafičkim dijelom), koji su sastavni dio Odluke.

Navodi kako se prema prostornom planu koji je vrijedio do usvajanja osporene odluke, kompletna površina eksploatacijskog polja nalazila izvan zona bilo kakve posebne namjene, čime je u ukupnu površinu eksploatacijskog polja bila uključena i zona eksploatacije unutar koje su se mogli planirati i izvoditi rudarski radovi eksploatacije, što je i konzumirano kroz koncesiju iz 2005. godine.

Iz grafičkog prikaza eksploatacijskog polja razvidno je da je podnositelj prava prema prethodnom prostornom planu uživao puna koncesijska prava (rudarski radovi su planirani u punini eksploatacijskog polja), koja se temelje na koncesijskom ugovoru. Zaključuje kako se radi o stečenim pravima podnositelja zahtjeva nakon materijalno-pravomoćnog okončanja upravnih postupaka dodjele koncesije.

Ortofoto prikazom eksploatacijskog polja iz 2002.g. dokazuje da osporeni Prostorni plan nije uvažio čak ni u tom trenutku dosegnute konture rudarskih radova čime je onemogućen ne samo projektom predviđen razvoj rudarskih radova, nego i sanacija zahvaćenog područja. Podnositelju ne samo da se ne dopušta eksploatacija sukladno koncesijskim pravima, već ga se onemogućava u sanaciji prostora uslijed eksploatacije sukladno koncesijskim obvezama.

Odluka nije uvažila i predvidjela izuzeće u odnosu na podnositelja i njegova koncesijska stečena prava pa smatra da je trebalo odrediti da će se novi plan primjenjivati na podnositelja, odnosno na prostor obuhvaćen njegovim koncesijskim pravom, tek nakon prestanka važenja koncesijskog prava bilo uslijed isteka roka koncesije ili prije zbog drugih načina prestanka koncesije.

Zaključuje da je Grad Solin povrijedio materijalno-pravomoćno i stečeno koncesijsko pravo podnositelja, jer je, donošenjem sporne Odluke, u sklopu svoje nadležnosti po članku 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 19/13. - pročišćeni tekst i 137/15. – ispravak, dalje: ZoLP(R)S) povrijedio odredbu članka 73. stavka 4. ZoLP(R)S-a prema kojoj opći akt ne može imati povratno djelovanje.

Podnositelj zahtjeva doveden je u situaciju u kojoj ne može ostvarivati svoja puna stečena prava, iako je koncesijsko pravo stekao prije stupanja na snagu prostornog plana, koji posrednim putem na njega djeluje retroaktivno. Poziva se na odluku Upravnog suda Republike Hrvatske, broj Us-7540/2000 od 18. siječnja 2001. (donesenu u predmetu izmjene pravomoćnog rješenja o odobravanju eksploatacijskog polja) te smatra kako osporeni prostorni plan ne može i ne smije imati učinka na podnositeljeva stečena prava.

Poziva se na odredbe članka 167. Zakona o rudarstvu (stečena prava) te navodi kako u konkretnom slučaju nije donesena odluka o oduzimanju koncesije niti je takva odluka dostavljena tijelu nadležnom za rudarstvo (Ministarstvu gospodarstva). Smatra kako je osporenim odlukom izravno povrijeđen bilateralni međunarodni ugovor između Hrvatske, Velike Britanije i Sjeverne Irske. Nadalje se poziva na odredbe članka 13., članka 6. i članka 5. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09. - dalje: ZUP) odnosno načelo zaštite stečenih prava stranaka, načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa i načelo zakonitosti. Nalazi i povrede Ustavom Republike Hrvatske zajamčenih prava (članka 49. stavka 4. i članka 50.) kao i pravne stečevine Europske unije. Predlaže Sudu da nakon savjetodavne rasprave utvrdi sve relevantne činjenice i ukine osporenu Odluku.

Donositelj akta predlaže odbiti zahtjev, ističe da su neosnovani navodi podnositelja da je Grad Solin neovlašteno smanjio površinu predmetnog eksploatacijskog polja za 62% na svojem području, jer je to polje i danas u granicama u kojima je bilo određeno Prostornim planom iz 1998.g., što dokazuje dostavom kartografskog prikaza plana iz 1998.g. Pojašnjava da je prilikom izrade Prostornog plana Grada Solina u cijelosti poštivana zakonska procedura usvajanja plana, da su na prijedlog plana resorno ministarstvo i Županijski zavod za prostorno uređenje dali suglasnost, da je od tvrtke D. d.d. dana 22. svibnja 2005. zatražena dostava kartografskih prikaza i drugih podataka iz kojih proizlaze granice na eksploatacijskom polju, a D. d.d., nije dostavilo traženo niti je dalo primjedbe na Prijedlog plana iz 2006. Nadalje, nakon što je Grad Solin u dnevnom tisku S. D. dana 7. ožujka 2008. objavio da pristupa izradi izmjena i dopuna Prostornog plana Grada Solina, D. d.d. je 15. travnja 2008.g. dostavila prijedloge za izmjene i dopune plana, koji su većinom usvojeni pa je eksploatacijsko polje povećano sa 99,72 ha iz Plana 2006., na 120,21 ha u Planu iz 2010.

Prostorni plan mijenjao se još 2014. i 2015.godine i tijekom postupaka tih izmjena društvo C. H. nije tražilo određivanje novih granica u odnosu na ranije određene granice eksploatacijskog polja.

Zahtjev nije osnovan.

Sukladno odredbi članka 19. stavka 1. alineje 2. ZoLP(R)S-a općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove od 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. Slijedom izloženog neosnovan je prigovor kako predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nije nadležno regulirati predmetnu materiju.

Ostalim prigovorima podnositelj u bitnome smatra kako pravomoćni pojedinačni akt kojim je stekao pravo sukladno ranijoj prostorno planskoj dokumentaciji, ograničava jedinicu lokalne samouprave u daljnjem prostornom planiranju, odnosno podnositelj navodi da smanjenje eksploatacijskog polja novim prostornim planom izravno utječe na mogućnost eksploatacije mineralnih sirovina koja mu je priznata pravomoćnim pojedinačnim aktom, jer sada može koristiti priznato pravo u manjem opsegu.

Međutim, postojanje pravomoćnog pojedinačnog akta kojim su stečena određena prava, prema ocjeni ovog Suda ne sprječava jedinicu lokalne samouprave da u svojem samoupravnom djelokrugu i u propisanom postupku, regulira materiju prostornog planiranja na što je ovlaštena naprijed navedenom izričitom zakonskom odredbom. Na potrebu izmjene regulacije prostornog planiranja mogu utjecati izmijenjene objektivne okolnosti zbog kojih određena pitanja u javnom interesu zaštite prostora, očuvanja kakvoće okoliša i prirode i s tim u vezi određivanja uvjeta za obavljanje djelatnosti, sada treba regulirati drukčije nego što je to bilo ranije.

Prostorno planiranje kao interdisciplinarna djelatnost je institucionalni 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 2. stavak 1. točka 24. ZPUG-a odnosno članak 3. stavak 1. točka 25. ZPU/13.). Zato u postupku donošenja prostornog plana sudjeluju različita nadležna tijela, koja su, u konkretnom slučaju i bila uključena u proces donošenja Odluke.

Osnovano podnositelj zahtjeva navodi kako sukladno odredbi članka 73. stavka 4. ZoLP(R)S opći akt ne može imati povratno djelovanje. Međutim, Odlukom nije propisano njezino povratno djelovanje, odnosno nije propisana primjena Odluke prije njezinog stupanja na snagu. Činjenica što stupanje na snagu Odluke kao općeg akta utječe i na određena pojedinačna stečena prava ne znači da se Odluka primjenjuje retroaktivno, jer se zatečene pravne situacije reguliraju ubuduće odnosno od stupanja na snagu Odluke.

U odnosu na primjenu Zakona o rudarstvu i sudjelovanje javnopravnog tijela nadležnog za primjenu tog zakona, Sud ističe da se svaki zahvat u prostoru provodi u skladu s prostorno planskom dokumentacijom te je za primjenu Zakona o rudarstvu i ishođenja dozvola potrebnih za eksploataciju mineralnih sirovina, nužno, prije svega, da je eksploatacijsko područje mjerodavnim prostornim planom određeno kao takvo.

Naime, odredbom članka 42. stavka 1. točke 3. Zakona o rudarstvu (Narodne novine, broj 27/91., 26/93., 92/94., 35/95. – pročišćeni tekst, 114/01. i 190/03. – pročišćeni tekst) bilo je propisano kako je zahtjevu za dodjelu rudarske koncesije potrebno priložiti lokacijsku dozvolu, koja se na temelju odredbe članka 34. stavka 2. ZPU/94. izdavala u skladu s dokumentima prostornog uređenja. I prema odredbi članka 45. stavak 5. Zakona o rudarstvu (Narodne novine, broj 75/09., 49/11. i 56/13.) eksploatacijsko polje mineralnih sirovina određivalo se sukladno lokacijskoj dozvoli, a na temelju odredbe članka 23. stavka 1. važećeg Zakona o rudarstvu (Narodne novine, broj 56/13. i 14/14.) odluka o provođenju javnog nadmetanja za odabir najpovoljnijeg ponuditelja za istraživanje mineralnih sirovina radi davanja koncesije za eksploataciju može se donijeti za prostore koji su dokumentima prostornog uređenja planirani za izvođenje rudarskih radova.

Članak 167. posljednje navedenog Zakona o rudarstvu na koji se poziva podnositelj, je

prijelazna odredba koja regulira stečena prava tako da propisuje mogućnost da na područjima na kojima je temeljem zakona ili podzakonskih propisa zabranjena eksploatacija (npr. izmjena prostornih planova, zaštićeni obalni pojas, proširenje granica zakonom zaštićenog područja i dr.), a za područja na kojima je rudarski gospodarski subjekt već dobio koncesiju, rudarsku koncesiju ili odobrenje za izvođenje rudarskih radova po prijašnjem propisu prije određivanja zabrane, taj rudarski gospodarski subjekt ima pravo nastaviti s eksploatacijom ako Republika Hrvatska i/ili jedinice lokalne/regionalne samouprave ne donesu odluku o oduzimanju koncesije i tu odluku dostave tijelu nadležnom za rudarstvo. Dakle, pojedinačne zatečene pravne situacije na koje utječu izmjene i dopune prostornog plana moguće je riješiti primjenom navedene odredbe i ona nije pravno relevantna za ocjenu zakonitosti općeg akta. Osim toga, Zakonom je upravo predviđena mogućnost da izmjena i dopuna prostornog plana utječe na stečeno pravo.

Pozivanje podnositelja zahtjeva na stajališta Upravnog suda Republike Hrvatske izražena u odluci Us-7540/00 od 18. siječnja 2001. nisu relevantna za ovaj upravni spor u kojem se ocjenjuje zakonitost Odluke u objektivnom smislu. U tom predmetu radilo se o ocjeni zakonitosti konkretnog pojedinačnog akta te su u tom smislu iznesena stajališta relevantna za izmjenu, ukidanje ili poništavanje pravomoćnog pojedinačnog upravnog akta.

Načela upravnog postupka koja podnositelj navodi u konkretnom slučaju nisu od utjecaja na ocjenu zakonitosti općeg akta, pri čemu Sud, vezano na prigovore podnositelja zahtjeva, ukazuje da načelo zaštite stečenih prava stranaka propisano odredbom članka 13. ZUP-a propisuje mogućnost intervencije u stečena prava stranaka pod zakonom propisanim uvjetima.

Suglasnost općeg akta s Ustavom i međunarodnim ugovorom ovaj Sud nije nadležan ocijeniti jer sukladno odredbi članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. - odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17., dalje: ZUS) ocjenjuje je li opći akt sukladan sa zakonom i statuom javnopravnog tijela. U odnosu na prigovor načelne naravi o povredi pravne stečevine Europske unije, Sud u konkretnom slučaju ne nalazi da bi Odluka bila protivna pravnoj stečevini Europske unije.

U konkretnom slučaju Sud nije našao potrebnim održati savjetodavnu raspravu u smislu odredbe članka 86. stavka 2. ZUS-a jer se ne radi o stvari u kojoj bi takva rasprava bila potrebna.

Slijedom izloženog, Sud je odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a zahtjev kao neosnovan odbio.

U Zagrebu, 4. srpnja 2017.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.