

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

Poslovni broj: Usoz-87/18-4

S. V. L.
D. M., L.
T. P., L.
Ž. E., L.
N. R., L.
D. M., L.
J. R., R.

Poštovani,

u podnesenoj obavijesti navodite više odluka za koje smatrate da nisu donesene u zakonom propisanom postupku, radi čega bi bile nezakonite. Navodite Odluku o izradi izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada Labina („Službene novine Grada Labina“, broj: 10/16.) koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Labina na sjednici održanoj dana 3. kolovoza 2016. godine, Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o izradi izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada Labina („Službene novine Grada Labina“, broj: 16/2017.) koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Labina na sjednici održanoj dana 4. prosinca 2017. godine, Odluku o izradi izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada Labina (V. izmjene) („Službene novine Grada Labina“, broj: 16/2017.) koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Labina na sjednici održanoj dana 4. prosinca 2017. godine, Odluku o izradi urbanističkog plana uređenja turističko-razvojnog područja PRTLOG 2 („Službene novine Grada Labina“, broj: 15/2016) koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Labina na sjednici održanoj dana 4. studenog 2016. godine i Odluku o izradi urbanističkog plana uređenja turističko-razvojnog područja PRTLOG 1 („Službene novine Grada Labina“, broj: 17/2016.) koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Labina na sjednici održanoj dana 20. prosinca 2016. godine.

U obavijesti navodite da prethodno nije niti za jednu od navedenih odluka proveden postupak savjetovanja s javnošću, što je suprotno izričitoj odredbi članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj: 25/13. i 85/15.-dalje: ZPPI). Prema toj odredbi tijela javne vlasti, a među ostalim navedenim su i tijela jedinice lokalne samouprave, dužna su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju općih akata, odnosno drugih strateških ili planskih dokumenata, kada se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. Smatrate nedvojbenim da sve navedene odluke imaju izravan utjecaj na interese građana i pravnih osoba, jer određuju započinjanje procesa izrade planova prostornog uređenja, koji trebaju valorizirati prostor - kao osobito vrijedno i ograničeno nacionalno dobro - za opću dobrobit građana, uravnoteženi društveno - gospodarski razvoj i očuvanje prirodne i kulturne baštine, pa je s tog aspekta trebalo biti provedeno savjetovanje na način kako je to propisano člankom 11. stavak 2. ZPPI-a te sa stavicima 3., 4., 5., 6. i 7. istog članka. Osim obaveze iz ZPPI-a, takva provedba savjetovanja nalazi se i u Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću

te dodatno je za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, izrađen i Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću. Unatoč tomu, kao i Smjernicama povjerenika za informiranje, za primjenu članka 11. ZPPI-a, KLASA: 008-01/14-01/01, URBROJ: 401-01/13-16-01 od 21. prosinca 2016. godine te višekratnim javnim protivljenjima zainteresirane javnosti, Gradsko vijeće Grada Labina nastavlja istom praksom i donosi odluke grubo kršeći odredbe zakona o uključivanju javnosti, uskraćujući svojim građanima njihova legitimna prava da budu dionici društvenog dijaloga o pitanjima od općeg interesa. Time se, prema vašem mišljenju zasigurno ne doprinosi jačanju odnosa povjerenja i zajedništva u težnjama da ova lokalna zajednica bude perspektivna i kvalitetno uređena po mjeri svojih stanovnika. Navodite tumačenje Povjerenice za informiranje, u već navedenim smjernicama, prema kojem uključivanje javnosti prema posebnim propisima, ako ono nije provedeno prema osnovnim elementima ZPPI-a – u smislu načina provedbe, trajanja savjetovanja i objave izvješća o provedenom savjetovanju s razlozima zašto dio zaprimljenih priloga nije moguće uvažiti – ne može se smatrati ispunjenom zakonskom obvezom onako kako je to propisano ZPPI-om. Istim povodom ističete kako i odredba članka 4. stavka 1. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, broj: 53/13. i 65/17.) upućuje da se na pitanja prava na pristup informacijama u postupcima koja nisu uređena ovim Zakonom i propisima donesenim temeljem ovog Zakona, primjenjuju odredbe propisa kojima se uređuje pravo na pristup informacijama. Stoga smatrate da je u primjeni i tumačenju Zakona o prostornom uređenju potrebno vršiti jasnu razliku između Odluke o izradi prostornog plana i prijedloga prostornog plana za javnu raspravu i Odluke o donošenju prostornog plana. Savjetovanje s javnošću provodi se, prema vašem shvaćanju, kod donošenja Odluke o izradi prostornog plana, pa se primjenjuju odredbe ZPPI-a, a za utvrđivanje prijedloga prostornog plana za javnu raspravu, mjerodavne su odredbe Zakona o prostornom uređenju. Izražavate mišljenje da je u konkretnim situacijama, u postupcima donošenja osporavanih odluka, u potpunosti ignoriran ZPPI, pa predlažete ovom Sudu da pristupi ocjeni zakonitosti tih odluka. U nastavku ukazujete na nesuglasnost sljedećih odredaba Odluka:

A. – članak 14. Odluke o izradi izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada Labina („Službene novine Grada Labina“, broj: 10/2016.).

B. – članak 3. Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o izradi izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada Labina („Službene novine Grada Labina“, broj: 16/2017.) koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Labina na sjednici održanoj dana 4. prosinca 2017. godine.

C. – članak 14. Odluke o izradi izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada Labina (V. izmjene).

D. – članak 12. Odluke o izradi urbanističkog plana uređenja turističko-razvojnog područja PRTLOG 2.

E. – članak 12. Odluke o izradi urbanističkog plana uređenja turističko-razvojnog područja PRTLOG 1.

s odredbom članka 89. stavkom 9. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, broj: 153/13. i 65/17.), odredbom članka 19. i članka 35. 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., 135/15. i 123/17.) i odredbom članka 31. Statuta Grada Labina („Službene novine Grada Labina“, broj: 9/09., 9/10.-lektoriran tekst, 8/13., 3/16. i 2/18.).

U obrazloženju navodite da se glede svih odredaba oznake od A – E se ukazuje kako rokovi za izradu plana nisu utvrđeni sukladno odredbi navedenog članka 89. stavak 1. točka 9. Zakona o prostornom uređenju, nadalje članak 14. pod A. je u stavku 3. nepotpun (nedorečena misao), a članak 3. pod B. protivan je Zakonu o prostornom uređenju, Zakonu o lokalnoj i

područnoj (regionalnoj) samoupravi i Statutu Grada Labina – a priori se prihvaćaju „objektivni razlozi“ uslijed kojih dolazi do produljenja ili smanjenja trajanja pojedinih rokova i netko – nepoznat – nedefiniran – neosnovano – nezakonito stječe diskreciono pravo odlučivanja. Članak pod C. također je protivan Zakonima i Statutu iz istih razloga kao pod B., a članci pod B. i E. protivni su Zakonu o prostornom uređenju, a posebno odredbi članka 19. i članka 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i članku 35. Statuta Grada Labina. Sukladno naznačenim odredbama ZLPS i odredbi Statuta jedino je predstavničko tijelo ovlašteno donositi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanje iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave i u konkretnim je slučajevima takve akte ovlašteno donositi jedino Gradsko vijeće Grada Labina, koje ne može svoje ovlasti prenijeti ni na stručno upravno tijelo jedinice lokalne samouprave za izradu plana niti na izrađivača plana. U ovim je slučajevima došlo do prekoračenja ovlasti predstavničkog tijela Grada Labina, koje su dane Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Stoga ponovno izražavate mišljenje te smatrate da se nameće zaključak kako su opisane odredbe protivne navedenim Zakonima te Sudu predlažete da i s tog aspekta po službenoj dužnosti pristupi ocjeni zakonitosti navedenih odredaba, odnosno Odluka u cjelini.

Za donositelja akta, Gradsko vijeće, odgovor je dao gradonačelnik Grada Labina, u kojem navodi da su navedene Odluke na koje se odnosi obavijest još na snazi i njihova preslika se dostavlja u privitku. U odnosu na pojedine točke podnositelja obavijesti, navodi da postupak izrade i donošenja prostornih planova koji su sukladno odredbi članka 58. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, broj: 153/13. i 65/17., u nastavku: Zakon) imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa, te način uključivanja javnosti javnopravnih tijela u te postupke regulirano je odredbama Zakona u poglavlju 6. točka 5. Postupak izrade i donošenja prostornih planova. Odredbom članka 86. Zakona utvrđeno je da izrada prostornog plana započinje temeljem Odluke o izradi prostornog plana te da za planove lokalne razine tu Odluku donose predstavnička tijela jedinice područne (regionalne) samouprave, odnosno lokalne samouprave prema prethodno pribavljenom mišljenju sukladno posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita okoliša i prirode. Sadržaj odluke o izradi propisan je člankom 89. Zakona. Sukladno tim odredbama jasno proizlazi da se na postupak izrade prostornih planova i njihovo donošenje, a posebno na dio koji utvrđuje način uključivanja javnosti (objave odluka o izradi, obavijest susjednim JLS, javna rasprava, očitovanja javnopravnih tijela, izvješća o javnoj raspravi i dr.) primjenjuje navedeni Zakon o prostornom uređenju, a ne ZPPI. Podnositelji zahtjeva u svom obrazloženju nadalje navode da Odlukama o izradi prostornih planova nije ispravno određen rok izrade tih planova. Tvrdi da je u svim Odlukama za svaku fazu određen rok izrade, dok je ukupni rok ograničen odredbom članka 87. stavak 3. Zakona. Odluka o izradi prestaje važiti ako se u roku od dvije godine od dana njezine objave ne obavi javna rasprava o prijedlogu prostornog plana. Time smatra da su rokovi izrade planova određeni sukladno odredbi članka 89. stavak 1. točka 9. Zakona. Napominje da je Gradsko vijeće Grada Labina na svojoj tematskoj sjednici, održanoj 31. listopada 2017. godine, donijelo Zaključak kojim je za potrebe izrade na početku navedenih prostornih planova, utvrđena obveza izrade dvije studije, i to studije prihvatnih kapaciteta za područje Grada L. i krajobrazna osnova za južno priobalje Grada L. Izrada spomenutih studija je u tijeku. Upravo je to jedna od okolnosti koja ima utjecaj na ukupni rok izrade prostornih planova koji su predmet citiranih Odluka o izradi i na koje se referira spomenuta odredba u Odlukama o izradi (članak 14. u Odlukama koje se odnosi na prostorni plan i članak 12. u Odlukama za urbanističke planove). Stoga smatra da u postupku donošenja svih predmetnih Odluka, kao i

kod njihova sadržaja, su poštivane odredbe Zakona o prostornom uređenju kao temeljnog zakona koji regulira postupak izrade i donošenja prostornih planova.

Kako se obavijest odnosi na različite odluke, sud je o svakoj odluci posebno razmatrao razloge za pokretanje postupka pod posebnim brojem predmeta.

Tako je u odnosu na Odluku o izradi izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada Labina (V. izmjene) („Službene novine Grada Labina“, broj: 16/2017., dalje u tekstu: Odluka) sud obavijest razmatrao pod brojem Usoz – 87/18.).

Članak 14. Odluke glasi:

(1) Nositelj izrade objavit će obavijest o početku izrade Izmjena i dopuna Plana u roku od 8 dana od dana stupanja na snagu ove Odluke.

(2) Ovom Odlukom utvrđuju se slijedeći rokovi za izradu pojedinih faza u postupku izrade Izmjena i dopuna Plana:

- dostava zahtjeva od strane javnopravnih tijela: 30 dana od dana zaprimanja Odluke s pozivom za dostavu zahtjeva,

- odabir stručnog izrađivača Izmjena i dopuna Plana: 30 dana od objave Odluke u službenom glasilu Grada Labina,

- izrada nacrtu prijedloga Izmjena i dopuna Plana: 60 dana od dana dostave sve potrebne dokumentacije, stručnih podloga i zahtjeva za izradu Izmjena i dopuna Plana stručnom izrađivaču,

- utvrđivanje Prijedloga Izmjena i dopuna Plana za javnu raspravu i početak javne rasprave: 15 dana od dana dostave Nacrta prijedloga Izmjena i dopuna Plana,

- trajanje javnog uvida: 15 dana,

- izrada Izvješća o javnoj raspravi: 30 dana od okončanja javne rasprave i javnog uvida,

- izrada Nacrta konačnog prijedloga Izmjena i dopuna Plana: 30 dana od usvajanja Izvješća o javnoj raspravi,

- utvrđivanje Konačnog prijedloga Izmjena i dopuna Plana: 10 dana od dana dostave Nacrta konačnog prijedloga Izmjena i dopuna Plana,

- pribavljanje mišljenja Zavoda za prostorno uređenje Istarske županije: 30 dana,

- pribavljanje suglasnosti Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja: 30 dana, - upućivanje Konačnog Prijedloga Izmjena i dopuna Plana Gradskom vijeću na donošenje: najviše 10 dana od zaprimanja suglasnosti,

- izrada pročišćenog tekstualnog i grafičkog dijela Izmjena i dopuna Plana, u skladu čl. 113. Zakona o prostornom uređenju: 30 dana od dana stupanja na snagu Odluke o donošenju Izmjena i dopuna Plana.

(3) Ukoliko iz objektivnih razloga dođe do produženja ili smanjenja trajanja pojedinog roka iz stavka 2. ovog članka tada se rokovi za pojedinu fazu izrade Izmjena i dopuna Plana usklađuju sa tim novim okolnostima.

Odredbe čl. 89. Zakona na koje upućuju podnositelji obavijesti glase:

(1) Odluka o izradi prostornog plana, ovisno o vrsti prostornog plana i postupku njegove izrade (izrada novog plana, njegovih izmjena i/ili dopuna, odnosno zasebno stavljanje izvan snage), sadrži osobito:

1. pravnu osnovu za izradu i donošenje prostornog plana
2. razloge donošenja prostornog plana
3. obuhvat prostornog plana
4. sažetu ocjenu stanja u obuhvatu prostornog plana
5. ciljeve i programska polazišta prostornog plana

6. popis sektorskih strategija, planova, studija i drugih dokumenata propisanih posebnim zakonima kojima, odnosno u skladu s kojima se utvrđuju zahtjevi za izradu prostornih planova

7. način pribavljanja stručnih rješenja prostornog plana

8. popis javnopravnih tijela određenih posebnim propisima koja daju zahtjeve za izradu prostornog plana te drugih sudionika korisnika prostora koji trebaju sudjelovati u izradi prostornog plana

9. planirani rok za izradu prostornog plana, odnosno njegovih pojedinih faza i rok za pripremu zahtjeva za izradu prostornog plana tijela i osoba određenih posebnim propisima, ako je taj rok, ovisno o složenosti pojedinog područja, duži od trideset dana.

10. izvore financiranja izrade prostornog plana

11. odluku o drugim pitanjima značajnim za izradu nacрта prostornog plana.

(2) Odlukom o izradi urbanističkog plana uređenja može se odrediti uži ili širi obuhvat tog plana od obuhvata određenog prostornim planom lokalne razine šireg područja te se može odrediti obuhvat tog plana i za područje za koje obuhvat nije određen prostornim planom lokalne razine šireg područja.

(3) Izrada i donošenje urbanističkog plana uređenja i s time povezanih izmjena i/ili dopuna prostornog plana šireg područja može se provoditi u jedinstvenom postupku, u kojem se donosi zajednička odluka o izradi izmjena i/ili dopuna prostornog plana šireg područja i izradi urbanističkog plana uređenja.

Ovaj Sud ne nalazi da bi odredbe članka 14. Odluke bila suprotna navedenom članku zakona.

Odlukom o izradi prostornog plana započinje izrada prostornog plana kako to propisuje čl. 86. Zakona. Odluka se prema stavka 4. navedenog članka objavljuje u službenom glasilu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave koja je tu odluku donijela. Isto tako odluka o izradi prostornog plana dostavlja se Zavodu.

U skladu s navedenom odredbom članka 89. točke 9. Zakona planirani rok za izradu prostornog plana, odnosno njegovih pojedinih faza, sadržan je u navedenom čl. 14. Odluke.

Zakonom su detaljno razrađeni postupci izrade prostornih planova, koji omogućavaju sudjelovanje javnosti. Tako sadržava odredbe koje se odnose na donošenje odluke o izradi prostornog plana u dijelu zakona pod naslovom Postupak izrade i donošenja prostornih planova (6.5.), koje odredbe sadržavaju i rokove, obvezu i način provedbe javne rasprave, javni uvid, s time da je ukupni rok ograničen na 2 godine, jer članak 87. stavak 2. propisuje da odluka o izradi prostornog plana prestaje važiti, ako se u roku od 2 godine od dana njezine objave ne objavi javna rasprava o prijedlogu prostornog plana, te ako se izrada i donošenje prostornog plana obustavi.

Proizlazi da rokovi u ukupnom trajanju izrade plana odnosno njegovih izmjena i dopuna, kao i donošenja premašuju rok iz ZPPI-a, počevši od objave Odluke o izradi prostornog plana pa do navedenog krajnjeg roka. Stoga nema razloga za javno savjetovanje u postupku donošenja odluke o izradi plana u smislu odredaba ZPPI-a, kako to smatraju podnositelji obavijesti, jer je u postupku izrade plana posebnim zakonom određena javna rasprava i javni uvid, radi sudjelovanja javnosti i zainteresiranih građana u postupku izrade i donošenja plana odnosno njegovih izmjena i dopuna.

Ovo shvaćanje Sud je već izrazio u predmetu Usoz-28/18.

Rokovi u navedenom članku 14. Odluke, koji se odnose se na nositelja izrade, javnopravna tijela s pozivom na dostavu zahtjeva i stručnog izrađivača su okvirni i mogu biti podložni promjenama, koje trebaju biti objavljene kao i sama Odluka, dok zakonom propisani rokovi, koji su ujedno sadržani u čl. 14., primjerice trajanje javnog uvida, nije moguće mijenjati

suprotno odredbama Zakona o prostornom uređenju, koji u članku 98. propisuje rokove za javni uvid koji mogu trajati 30 dana, odnosno najmanje 8, a najviše 15 dana, ovisno o tome radi li se o prijedlogu plana ili izmjenama i dopunama, odnosno stavljanja izvan snage prostornog plana, pod uvjetima iz tog članka.

Slijedom iznesenog Sud nije našao razloga za postupanje u smislu odredaba ZUS-a radi pokretanja postupka ocjene zakonitosti Odluku o izradi izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada Labina (V. izmjene) („Službene novine Grada Labina“, broj: 16/2017.)

U Zagrebu, 20. prosinca 2018.

Predsjednica vijeća:
Lidija Vukičević, v.r.