

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

Poslovni broj: Usoz-2/19-9

G. i.
Č. p. m. o., C. z. z. o.
M. L.

Primorsko-goranska županija
Županijska skupština
R.

Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja
Uprava za nadzor rada nadležnih tijela
i postupanje s nezakonito izgrađenom infrastrukturom
Z.

G. i. Č. p. m. o., C. z. z. o., M. L., koju zastupa direktorica B. G., podnijela je ovom Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o I. izmjenama i dopunama Odluke o donošenju Prostornog plana Primorsko-goranske županije („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 41/18.).

Podnositelj uz zahtjev nije dostavio pojedinačnu odluku javnopravnog tijela donesenu na temelju osporavanog općeg akta, niti tvrdi da takvu odluku posjeduje. Smatra da ima pravni interes za podnošenje zahtjeva jer osporava opći akt koji predviđa zahvat u okoliš s mogućim negativnim utjecajem na zdrav život i zdrav okoliš. Poziva se na Konvenciju o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija) prema kojoj pripadnici zainteresirane javnosti koji imaju dovoljan interes ili koji dokažu povredu prava, imaju pristup postupku ocjene pred sudom i/ili nekim drugim zakonom utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom, kako bi osporili materijalnu i formalnu nezakonitost neke odluke.

Obrazlažući zahtjev, podnositelj ističe da osporavani opći akt nije u skladu sa zakonom jer je njime predviđena neposredna provedba Prostornog plana, što je suprotno članku 72. stavku 2. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, 153/13.; u daljnjem tekstu: ZPU). Navodi da članak 72. stavak 2. ZPU-a omogućava provedbu zahvata u prostoru prostornim planom županije za javne, društvene i druge građevine područnog (regionalnog) značaja. Planirani zahvat koji se omogućava osporenim aktom, a za koji je predviđena neposredna provedba, izgradnja je dva natjecateljska golf igrališta (2x18 polja) s pratećim smještajnim kapacitetima na 325 ha. Podnositelj smatra da su odredbe osporavanog općeg akta o neposrednoj provedbi plana utemeljene na nezakonitoj pravnoj osnovi, Odluci o utvrđivanju projekta G. r. M. projektom od interesa za P.-g. županiju, smatrajući tu Odluku nesuglasnom s Uredbom o određivanju građevina, drugih zahvata u prostoru i površina državnog i područnog (regionalnog) značaja („Narodne novine“, 37/14. i 154/14.). Člankom 2. navedene Uredbe propisano je da su među građevinama državnog značaja golf igrališta s 18 i više rupa ili površine veće od 40 ha, sa ili bez smještajnih kapaciteta, dok golf igralište s

manje od 18 polja na području manjem od 40 ha jedinica regionalne samouprave može proglasiti projektom od značaja za županiju. Oспоравану Odluku smatra nesuglasnom i s člankom 49. ZPU-a u dijelu koji dopušta planiranje samo jednog golf igrališta. Podnositelj, nadalje, smatra da pri donošenju osporavanog općeg akta nije poštivan zakonom propisani postupak, ističući da članak 71. stavak 1. Zakona o zaštiti okoliša („Narodne novine“, 80/13., 153/13. – Zakon o gradnji, 78/15. i 12/18.) propisuje obvezu da se prije upućivanja prostornog plana u postupak donošenja, ishodi mišljenje nadležnog ministarstva, dok Uredba o strateškoj procjeni utjecaja strategije, plana i programa na okoliš („Narodne novine“, 3/17.) propisuje obvezu nadležnog tijela da prije upućivanja konačnog prijedloga plana u postupak donošenja, o strateškoj procjeni za plan pribaviti mišljenje ministarstva. Navodi da je nositelj izrade predmetnog plana, suprotno Zakonu o zaštiti okoliša i Uredbi o strateškoj procjeni utjecaja strategije, plana i programa na okoliš, zatražio mišljenje nadležnog tijela o nacrtu konačnog prijedloga plana, umjesto o konačnom prijedlogu plana. Dan nakon zatraženog mišljenja, nadležno ministarstvo daje prethodno mišljenje o nacrtu konačnog prijedloga osporenog općeg akta, čime je, prema mišljenju podnositelja, bitno odstupljeno od propisanog postupka donošenja prostornog plana odnosno nije ishodoeno mišljenje o izmjenama prostornog plana u skladu s mjerodavnim propisima. Pored toga, podnositelj ističe da, suprotno članku 68. stavku 4. Zakona o zaštiti prirode, postupku donošenja osporenog općeg akta, uz Konačni prijedlog plana nije bila priložena Strateška procjena, a što je rezultiralo donošenjem prostornog plana koji ima značajan utjecaj na okoliš i ekološku mrežu pri čemu zastupnici u Skupštini Primorsko-goranske županije, koji su usvojili prostorni plan, nisu bili upoznati s mogućim utjecajem prostornog plana na okoliš. Predlaže da se osporavana Odluka poništi, oglasi ništavom ili podredno, ukine.

S obzirom na činjenicu da podnositelj ne raspolaže pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na osporavanom općem aktu, u smislu članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16.-odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske; u daljnjem tekstu: ZUS), Sud je podnositeljev podnesak uzeo u razmatranje na temelju članka 83. stavka 2. ZUS-a.

Odgovarajućom primjenom članka 32. ZUS-a, prijedlog je dostavljen donositelju osporavane Odluke na očitovanje. Upravni odjel za prostorno uređenje, graditeljstvo i zaštitu okoliša P.-g. županije (u daljnjem tekstu: Upravni odjel) dostavio je Sudu očitovanje o prijedlogu.

U očitovanju o prijedlogu navodi se da je osporeni opći akt na snazi. Nadalje je istaknuto da je Prostorni plan Primorsko-goranske županije („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 32/13.; u daljnjem tekstu Prostorni plan PGŽ/13.) izrađen na temelju Zakona o prostornom uređenju i gradnji („Narodne novine“, 76/07., 38/09., 55/11., 90/11. i 50/12.; u daljnjem tekstu: ZPUG) te u skladu s tada važećim strateškim dokumentima prostornog uređenja državne razine, Strategijom prostornog razvoja Republike Hrvatske i Programom prostornog uređenja Republike Hrvatske. Nakon donošenja Prostornog plana PGŽ/13., Primorsko-goranska županija zaprimila je veći broj inicijativa za izmjenu toga Plana te je nakon utvrđivanja njihove osnovanosti pristupila izmjenama i dopunama Prostornog plana PGŽ/13. Na sjednici održanoj 13. prosinca 2018., Primorsko-goranska županija donijela je osporavani opći akt - Odluku o I. izmjenama i dopunama Odluke o donošenju Prostornog plana Primorsko-goranske županije. Upravni odjel naglašava da je postupak donošenja Odluke o pristupanju izradi izmjene i dopune Prostornog plana PGŽ/13. pokrenut nakon podrške gradskih vijeća obiju jedinica lokalne samouprave na čijem su području planirani zahvati. Navodi da su u postupku izrade i donošenja osporavanog općeg akta u cijelosti poštivani mjerodavni zakoni. Proveden je postupak strateške procjene utjecaja osporenog

općeg akta na okoliš u okviru kojega je provedena i glavna ocjena prihvatljivosti za ekološku mrežu te pribavljena sva potrebna mišljenja i suglasnosti. U odnosu na navode podnositelja o neusklađenosti osporenog općeg akta sa ZPU-om ističe se da je ZPU-om, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2014., propisano da se prostorni planovi doneseni na temelju propisa koji su bili na snazi prije stupanja na snagu ZPU-a, mogu mijenjati i/ili dopunjavati u postupku propisanim ZPU-om, pri čemu izmjene i dopune prostornih planova ne moraju biti izrađene u skladu s propisima donesenima na temelju ZPU-a. Nadalje se ističe kako nije točan navod podnositelja da se Odluka o utvrđivanju projekta G. r. M. projektom od županijskog interesa poziva na Uredbu o određivanju građevina, drugih zahvata u prostoru i površina državnog i područnog (regionalnog) značaja, već se navedena Odluka poziva na članak 72. ZPU-a. Ističe da županijski „interes“ koji je utvrđen tom Odlukom, nije istoznačan „značaju“ iz Uredbe o određivanju građevina, drugih zahvata u prostoru i površina državnog i područnog (regionalnog) značaja. Županijski interes nije vezan uz važnost građevine (za državu ili županiju) određenu posebnim propisom (uredbom), već za realizaciju građevina i zahvata neposrednom provedbom Prostornog plana Županije na temelju uvjeta za provedbu zahvata određenih u Prostornom planu Županije. Točkom 2. Odluke o donošenju Prostornog plana PGŽ/13. popisane su građevine i zahvati od važnosti za državu i županiju, a što je u skladu s Uredbom koja je bila na snazi u tijeku izrade i donošenja Prostornog plana PGŽ/13. Uredba o određivanju građevina, drugih zahvata u prostoru i površina državnog i područnog (regionalnog) značaja, na koju se poziva podnositelj, donesena je nakon donošenja Prostornog plana PGŽ/13. zbog čega je o prijedlogu osporavanog općeg akta zatraženo mišljenje nadležnog ministarstva. Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja očitovalo se na način da se, s obzirom na to da Državni plan nije donesen, na temelju članka 198. ZPU-a primjenjuje važeći Prostorni plan Županije te je stoga moguće pristupiti njegovoj izmjeni s ciljem realizacije golf igrališta na lokaciji M. na otoku C. U očitovanju o prijedlogu se nadalje navodi da se prostorni plan županije u pravilu provodi posredno, prostornim planovima uređenja općine odnosno grada, dok je iznimno određen županijski interes za realizaciju neposrednom provedbom Prostornog plana Županije dijela građevina i zahvata od važnosti za državu i županiju, pri čemu je propisano 25 građevina i zahvata te su za svaku građevinu određeni uvjeti gradnje. Da bi se projekt G. r. M. mogao realizirati neposrednom provedbom Prostornog plana Županije, prethodno je bilo potrebno utvrditi županijski interes, a potom, izmjenama i dopunama plana, odrediti uvjete gradnje. Upravni odjel smatra da je županijski interes, koji se ogleda u ravnomjernom gospodarskom razvoju županije, u konkretnom slučaju nesporan. Smatra da projekti poput predmetnog mogu potaknuti zapošljavanje i omogućiti gospodarski i društveni razvoj. Nadalje ističe da je postupak strateške procjene utjecaja osporavanog općeg akta započeo donošenjem Odluke Župana o započinjanju strateške procjene 14. studenoga 2016. U vrijeme donošenja te Odluke na snazi su bili Zakon o zaštiti okoliša („Narodne novine“, 80/13., 153/13. i 78/15.) i Uredba o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš („Narodne novine“, 64/08.) sukladno kojima se provodio predmetni postupak. U tijeku postupka stupila je na snagu nova Uredba o strateškoj procjeni utjecaja strategije, plana i programa na okoliš („Narodne novine“, 3/17.) i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti okoliša („Narodne novine“, 12/18.; u daljnjem tekstu: ZID Zakona o zaštiti okoliša/18.) koji je propisao da će se postupci pokrenuti po Zakonu o zaštiti okoliša („Narodne novine“, 80/13., 153/13. i 78/15.) dovršiti prema tom Zakonu. Stoga Upravni odjel smatra da je predmetni postupak valjalo okončati po tom Zakonu i Uredbi o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš pa podnositeljevo upiranje na povredu članka 25. nove Uredbe, koja se u konkretnom slučaju ne primjenjuje, smatra irelevantnim. Ističe da je postupak donošenja osporavanog općeg akta u cijelosti proveden u skladu s

mjerodavnom Uredbom, ZPU-om i Zakonom o zaštiti okoliša. Pored toga ističe da je u okviru postupka strateške procjene pribavljeno mišljenje Ministarstva o provedenoj glavnoj ocjeni utjecaja plana na ekološku mrežu u skladu sa Zakonom o zaštiti prirode („Narodne novine“, 80/13.). Navodi da je postupak ishoda mišljenja proveden pravilno i zakonito odnosno da je uz zahtjeve za mišljenje priložena sva propisana dokumentacija, a što je potvrđeno mišljenjem Uprave za procjenu utjecaja na okoliš i održivo gospodarenje otpadom Ministarstva zaštite okoliša i energetike od 22. studenoga 2018. u kojemu je utvrđeno da je postupak strateške procjene proveden u skladu sa zakonom i svim relevantnim podzakonskim propisima. Nadalje, mišljenjem Uprave za zaštitu prirode Ministarstva zaštite okoliša i energetike od 20. studenoga 2018. utvrđeno je da je Nacrt konačnog prijedloga Plana prihvatljiv za ekološku mrežu uz primjenu mjera ublažavanja negativnih utjecaja na ekološku mrežu utvrđenih u strateškoj studiji te da je Nacrt izrađen u skladu sa zahtjevima zaštite prirode koje je odredilo Ministarstvo. Napominje da Ministarstvo ne bi izdalo predmetna mišljenja da zahtjevima za njihovo izdavanje nije bila priložena sva potreba dokumentacija, već bi bilo potrebno dopuniti zahtjev. Navodi da je Nacrt konačnog prijedloga osporavanog općeg akta, koji je dostavljen kao privitak zahtjeva za izdavanje mišljenja, tekstualno i grafički u cijelosti identičan Konačnom prijedlogu Plana koji je utvrdio Župan, a na koji je ishoda suglasnost nadležnog Ministarstva i koji prijedlog je upućen na donošenje Županijskoj skupštini. Smatra neosnovanim i prigovor podnositelja da su povrijeđeni članci 68. stavak 4. i 62. stavak 2. Zakona o zaštiti okoliša jer članovi Županijske skupštine, prilikom donošenja Plana, nisu imali priloženu stratešku procjenu pa nisu imali saznanja o značajnom utjecaju toga Plana na okoliš i ekološku mrežu. U tom smislu se, između ostalog, navodi da su mjere zaštite okoliša i smjernice koje je potrebno uzeti u obzir pri realizaciji zahvata na projektnoj razini, a koje su detaljno razrađene u strateškoj studiji, uključene i u sam Plan, točnije, njegove odredbe za provođenje. Ističe i to da je Savjetodavno stručno povjerenstvo, stratešku studiju ocijenilo kao cjelovitu i stručno utemeljenu, a nadležno Ministarstvo je utvrdilo da su izmjene i dopune Plana prihvatljive za ekološku mrežu uz primjenu mjera ublažavanja negativnih utjecaja na ekološku mrežu utvrđenih u strateškoj studiji. Strateška studija prošla je postupak javne rasprave, bila je dostupna javnosti te dana na uvid članovima Županijske skupštine na sjednici na kojoj je donesen Plan. Zaključno napominje da Primorsko-goranska županija osobitu pozornost posvećuje očuvanju i zaštiti svoga prostora te da je cijeli postupak pristupanja izmjeni i dopuni Plana proveden u suradnji s nadležnim središnjim tijelima i uz punu transparentnost u odnosu prema javnosti.

Sud je pozvao i Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja da dostavi očitovanje o prijedlogu.

U očitovanju Ministarstvo ističe da osporavani opći akt nije nesuglasan s mjerodavnim zakonom. Obrazlažući svoje mišljenje, u bitnom ističe da je u konkretnom slučaju važno istaknuti da je Odluka o donošenju Prostornog plana Primorsko-goranske županije (tj. osnovni plan) donesena za vrijeme važenja ZPUG-a odnosno prije stupanja na snagu ZPU-a. Stoga su u konkretnom slučaju mjerodavne odredbe članka 198. ZPU-a koje uređuju postupanje s dokumentima prostornog uređenja donesenim na temelju propisa koji su bili na snazi prije ZPU-a. Primjenom tih odredaba ZPU-a proizlazilo bi da su se izmjene i dopune Prostornog plana PGŽ/13. mogle pokrenuti odnosno provesti postupak izrade i donošenja izmjena i dopuna Prostornog plana PGŽ/13. i prije donošenja Državnog plana prostornog razvoja, kao prostornog plana državne razine prema ZPU-u vodeći računa o usklađenosti Prostornog plana PGŽ/13. s Programom prostornog uređenja Republike Hrvatske („Narodne novine“, 50/99. i 76/13.). Ministarstvo napominje da je postupak donošenja Državnog plana prostornog razvoja u tijeku te da ZPU do uspostave novog sustava omogućava izmjene i dopune

prostornih planova koji su sada na snazi. Pored toga, smatra potrebnim istaknuti da je člankom 123. stavkom 1. ZPU-a propisano da se u slučaju protivnosti prostornog plana niže razine prostornom planu više razine, prilikom izdavanja akta za provedbu prostornog plana primjenjuje prostorni plan više razine. Tvrdnju podnositelja o nesuglasnosti Odluke o utvrđivanju projekta G. r. M. projektom od interesa za Primorsko-goransku županiju s Uredbom o određivanju građevina, drugih zahvata u prostoru i površina državnog i područnog (regionalnog) značaja Ministarstvo smatra neosnovanom navodeći da ta Odluka ne sadrži broj golf igrališta, ni broj rupa, niti površinu na kojoj će se golf igrališta nalaziti pa nije moguće prihvatiti tvrdnju o nesuglasnosti navedene Odluke s Uredbom. Ministarstvo ne smatra osnovanom ni tvrdnju podnositelja da je osporavani opći akt u nesuglasju s člankom 49. ZPU-a, ističući da odredbe članka 49. ZPU-a, u sadržaju na koji podnositelj upire, nisu mjerodavne u konkretnom slučaju. Naime, Odluka o izradi I. izmjena i dopuna Prostornog plana Primorsko-goranske županije donesena je za vrijeme važenja ZPU („Narodne novine“, 153/13.). Stavak 5. članka 49. ZPU-a izmijenjen je Zakonom o izmjenama i dopunama ZPU-a („Narodne novine“, 65/17.; u daljnjem tekstu: ZID ZPU-a/17.) koji je stupio na snagu 15. srpnja 2017. Tom je novelom ZPU-a članak 49. stavak 5. ZPU dobio sadržaj na koji upire podnositelj. Ministarstvo upućuje na članak 59. stavak 1. ZID-a ZPU-a/17. koji propisuje da će se postupci izrade i donošenja dokumenata prostornog uređenja započeti po ZPU-u/13. do dana stupanja na snagu ZID-a ZPU-a/17. dovršiti po ZPU-u/13., osim urbanističkih planova uređenja državnog značaja koji će se završiti po ZID-u ZPU-a/17. Stoga smatra da ZID ZPU-a/17. nije mjerodavan u postupku donošenja osporavanog općeg akta.

Ocjenjujući osnovanost prijedloga, Sud polazi od sljedećeg:

Člankom 134. stavkom 2. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, 85/10. – pročišćeni tekst) propisano je da jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Člankom 20. stavkom 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 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. i 98/19.) između ostalog je propisano da županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od područnoga (regionalnog) značaja, a osobito poslove koji se odnose na prostorno i urbanističko planiranje, provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Ustavno je pravo jedinice područne (regionalne) samouprave, u skladu sa zakonom, u propisanom postupku urediti materiju prostornog planiranja, a što uključuje donošenje i izmjene dokumenata prostornog uređenja.

Dana 1. siječnja 2014. stupio je na snagu ZPU te je prestao važiti ZPUG u dijelu koji se odnosi na prostorno uređenje.

Člankom 198. stavkom 1. ZPU-a propisano je da dokumenti prostornog uređenja doneseni na temelju propisa koji su važili prije stupanja na snagu ZPU-a ostaju na snazi do donošenja prostornih planova prema ZPU-u, odnosno do njihova stavljanja izvan snage na temelju ZPU-a. Člankom 198. stavkom 3. ZPU-a propisano je da se dokumenti prostornog uređenja iz stavaka 1. i 2. toga članka mogu mijenjati i/ili dopunjavati te staviti izvan snage i prije donošenja dokumenata prostornog uređenja prema ZPU-u u roku od pet godina od dana stupanja na snagu ZPU-a.

Stavkom 4. članka 198. ZPU-a propisano je da se dokumenti prostornog uređenja iz stavaka 1. i 2. toga članka mijenjaju i/ili dopunjavaju te stavljaju izvan snage u postupku propisanom ZPU-om za mijenjanje i/ili dopunjavanje, odnosno stavljanje izvan snage prostornih planova.

Izmjene i/ili dopune dokumenata prostornog uređenja iz stavka 1. toga članka moraju biti u skladu s dokumentom prostornog uređenja širega područja, odnosno prostornim planom više razine (članak 198. stavak 5. ZPU-a).

Izmjene i/ili dopune dokumenata prostornog uređenja iz stavaka 1. i 2. članka 198. ZPU-a ne moraju biti izrađene u skladu s propisima donesenim na temelju ZPU-a, ali se njihove izmjene i/ili dopune mogu donositi i u svrhu njihova usklađenja s tim propisima (članak 198. stavak 6. ZPU-a).

Iz dokumentacije koju je Sud zaprimio u tijeku ovoga postupka razvidno je sljedeće:

Prostorni plan PGŽ/13. donesen je 12. rujna 2013. na temelju ZPUG-a.

Odluku o izradi I. izmjena i dopuna Prostornog plana Primorsko-goranske županije („Službene novine Primorsko-goranske županije”, 28/16.) donijela Županijska skupština Primorsko-goranske županije na sjednici održanoj 27. listopada 2016. na temelju članka 86. i članka 198. stavka 3. ZPU-a, članka 28. točke 22. Statuta Primorsko-goranske županije (“Službene novine Primorsko-goranske županije”, 23/09, 9/13 i 25/13 - pročišćeni tekst) i članka 84. Poslovnika Županijske skupštine Primorsko-goranske županije (“Službene novine Primorsko-goranske županije”, 26/09, 16/13 i 25/13 - pročišćeni tekst). Odluka je stupila na snagu 11. studenoga 2016.

Osporavani opći akt (Odluku o I. izmjenama i dopunama Odluke o donošenju Prostornog plana Primorsko-goranske županije) donijela je Županijska skupština Primorsko-goranske županije, na sjednici održanoj 13. prosinca 2018. na temelju članka 109. stavka 3. ZPU-a, članka 28. točke 3. Statuta Primorsko-goranske županije i članka 84. Poslovnika Županijske skupštine Primorsko-goranske županije, po prethodno pribavljenoj suglasnosti Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja, klasa: 350-02/18-04/4, urbroj: 531-05-18-3 od 5. prosinca 2018.

Iz navedenih odredaba članka 198. ZPU-a kao i mišljenja Ministarstva proizlazi da nije bilo zapreke za pokretanje postupka izmjena i dopuna Prostornog plana PGŽ/13. te postupka izrade i donošenja izmjena i dopuna Prostornog plana PGŽ/13. prije donošenja Državnog plana prostornog razvoja, kao prostornog plana državne razine prema ZPU-u.

Podnositelj smatra osporavani opći akt nesuglasnim sa ZPU-om jer je osporavanim Planom predviđena njegova neposredna provedba, a što je suprotno članku 72. stavku 2. ZPU-a koji omogućava provedbu zahvata u prostoru prostornim planom županije samo za javne, društvene i druge građevine područnog (regionalnog) značaja, dok predmetni projekt G. r. M., prema kriterijima iz Uredbe o određivanju građevina, drugih zahvata u prostoru i površina državnog i područnog (regionalnog) značaja, ne ulazi u tu kategoriju.

Člankom 72. stavkom 2. ZPU-a propisano je da prostorni plan županije propisuje:

1. uvjete provedbe zahvata u prostoru za javne, društvene i druge građevine područnog (regionalnog) značaja
2. uvjete provedbe zahvata u prostoru područnog (regionalnog) značaja koji se prema posebnim propisima koji uređuju gradnju ne smatraju građenjem
3. smjernice za izradu urbanističkih planova uređenja na izdvojenim građevinskim područjima izvan naselja za gospodarsku i javnu namjenu područnog (regionalnog) značaja.

Ocjenjujući osnovanost tvrdnje podnositelja o nesuglasnosti osporavanog općeg akta s člankom 72. stavkom 2. ZPU-a, valja poći od činjenice da su Prostornim planom PGŽ/13., donesenim na temelju ZPUG-a, dakle, prije stupanja na snagu ZPU-a i Uredbe o određivanju

građevina, drugih zahvata u prostoru i površina državnog i područnog (regionalnog) značaja, određene građevine i zahvati od važnosti za državu i županiju. Člankom 20. Prostornog plana PGŽ/13., među građevinama i zahvatima od važnosti za Županiju, uvrštena su i golf igrališta na području gradova odnosno općina: Opatija, Klana, Dobrinj, Jelenje, Novi Vinodolski, Mali Lošinj, Mošćenička Draga i Vrbovsko.

Budući da je u razdoblju nakon donošenja Prostornog plana PGŽ/13., stupila na snagu Uredba o određivanju građevina, drugih zahvata u prostoru i površina državnog i područnog (regionalnog) značaja koja je odredila građevine, druge zahvate u prostoru i površine državnog i područnog (regionalnog) značaja, nadležno tijelo Primorsko-goranske županije zatražilo je (prije donošenja Odluke o utvrđivanju projekta G. r. M. projektom od interesa za Primorsko-goransku županiju), mišljenje Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja o tome je li dopušteno pristupiti izmjeni Prostornog plana Primorsko-goranske županije s ciljem realizacije zahvata u prostoru - golf igrališta na lokaciji M. U mišljenju, klasa: 350-01/15-02/545, urbroj: 531-05-15-2 od 14. prosinca 2015., Ministarstvo je istaknulo da, s obzirom na činjenicu da postupak izrade i donošenja Državnog plana prostornog razvoja nije započeo te imajući na umu članak 198. ZPU-a kao i činjenicu da su važećim prostornim planovima županija već određeni zahvati u prostoru, kako županijskog, tako i državnog značaja, dopušteno je pristupiti izmjeni Prostornog plana PGŽ/13. s ciljem realizacije golf igrališta na lokaciji M.

Nadalje, bitno je istaknuti da je Odlukom o utvrđivanju projekta G. r. M. projektom od interesa za Primorsko-goransku županiju („Službene novine Primorsko-goranske županije“, 28/16.), G. r. M. utvrđen projektom od interesa za Primorsko-goransku županiju. Iz Odluke proizlazi da je navedeni projekt, koji se planira izgraditi na području P. K., Grad M. L., značajan razvojni projekt za Primorsko-goransku županiju te se u cilju osiguranja neposrednog provođenja Prostornog plana Primorsko-goranske županije, utvrđuje projektom od interesa za Primorsko-goransku županiju. Pored toga, s obzirom na navode podnositelja, valja napomenuti da ta Odluka ne određuje broj ni veličinu golf igrališta u okviru projekta G. r. M., zbog čega navod podnositelja o nesuglasnosti Odluke s Uredbom nije moguće prihvatiti.

Slijedom navedenog, a imajući na umu činjenicu da je projekt G. r. M. odlukom nadležnog tijela utvrđen projektom od interesa za Primorsko-goransku županiju, Sud ne nalazi osnovanom tvrdnju podnositelja da osporavani opći akt nije suglasan s člankom 72. stavkom 2. ZPU-a.

Podnositelj, nadalje, upire na neusklađenost osporavanog općeg akta s člankom 49. ZPU-a u dijelu koji dopušta planiranje samo jednog golf igrališta.

Za ocjenu osnovanosti prijedloga u dijelu koji se odnosi na navodnu neusklađenost osporavanog općeg akta s člankom 49. ZPU-a, valja istaknuti da su u vrijeme donošenja Odluke o izradi I. izmjena i dopuna Prostornog plana Primorsko-goranske županije (27. listopada 2016.) odredbe članka 49. stavaka 4., 5. i 6. ZPU-a glasile:

„(4) Prostor izvan građevinskog područja na kojem se namjerava graditi kamp, igralište za golf ili drugo sportsko-rekreacijsko igralište na otvorenom može se planirati na predjelima manje prirodne i krajobrazne vrijednosti tako da:

1. izgrađenost zgradama u obuhvatu zahvata u prostoru kampa nije veća od 10%,
2. izgrađenost zgradama u obuhvatu zahvata u prostoru igrališta za golf i drugog igrališta nije veća od 4%
3. najmanje 30% obuhvata zahvata u prostoru bude uređeno kao parkovni nasadi i prirodno zelenilo

4. smještajne jedinice i prateći sadržaji u kampovima budu udaljene najmanje 25 m od obalne crte

5. igralište za golf bude udaljeno najmanje 25 m od obalne crte.

(5) Za građenje kampa i igrališta za golf planira se obuhvat zahvata u prostoru i građevne čestice zgrada unutar obuhvata zahvata u prostoru.

(6) Stavci 4. i 5. ovoga članka na odgovarajući se način primjenjuju u planiranju kampa i igrališta za golf izvan prostora ograničenja.“

Članak 49. ZPU-a izmijenjen je ZID-om ZPU-a/17. koji je stupio na snagu 15. srpnja 2017.

Izmijenjene odredbe članka 49. stavaka 4., 5. i 6. ZPU-a glase:

„(4) Kamp se planira u izdvojenom građevinskom području izvan naselja i u građevinskom području naselja unutar površine ugostiteljsko-turističke namjene, uz primjereno vrednovanje zatečene vegetacije, prirodnih dijelova obale te krajobraznih vrijednosti, tako da:

1. izgrađenost tog građevinskog područja ne bude veća od 10%

2. najmanje 40% površine toga građevinskog područja bude uređeno kao parkovni nasadi i /ili prirodno zelenilo

3. smještajne jedinice i prateći sadržaji budu udaljeni najmanje 25 metara od obalne crte

4. smještajne jedinice ne budu povezane s tлом na čvrsti način.

(5) Prostor izvan građevinskog područja na kojem se namjerava graditi igralište za golf može se planirati na predjelima manje prirodne i krajobrazne vrijednosti tako da je najveća dopuštena izgrađenost pratećim sadržajima u obuhvatu zahvata u prostoru golf igrališta određena na način da je kig 0,02, a kis 0,05, s tim da površina obuhvata zahvata u prostoru igrališta za golf s 18 polja može biti do 120 ha, a površina obuhvata zahvata u prostoru igrališta za golf s 18 + 9 polja može biti do 160 ha.

(6) Stavci 4. i 5. ovog članka primjenjuju se u planiranju kampova i igrališta za golf i izvan prostora ograničenja, kao i za igrališta za golf u izdvojenim građevinskim područjima izvan naselja.“

Sud utvrđuje da izmijenjene odredbe članka 49. ZPU-a na koje upućuje podnositelj nisu mjerodavne u konkretnom slučaju jer je postupak izrade I. izmjena i dopuna Prostornog plana Primorsko-goranske županije započeo prije stupanja na snagu ZID-a ZPU-a/17. koji je izmijenio odredbe članka 49. stavaka 4., 5. i 6. ZPU-a, dajući im sadržaj kojemu je prema mišljenju podnositelja, suprotna osporavana Odluka.

Člankom 59. stavkom 1. ZID-a ZPU-a/17. propisano je da će se postupci izrade i donošenja dokumenata prostornog uređenja započeti po ZPU-u/13. do dana stupanja na snagu ZID-a ZPU-a/17. dovršiti po ZPU-u/13., osim urbanističkih planova uređenja državnog značaja koji će se završiti po ZID-u ZPU-a/17.

Polazeći od navedene prijelazne odredbe ZID-u ZPU-a/17., kao i činjenice da je postupak izrade I. izmjena i dopuna Prostornog plana Primorsko-goranske županije započeo prije stupanja na snagu ZID-a ZPU-a/17., Sud zaključuje da je osporavanu Odluku o I. izmjenama i dopunama Odluke o donošenju Prostornog plana Primorsko-goranske županije valjalo donijeti na temelju ZPU-a/13., kao što je i učinjeno.

Pored navedenog, valja napomenuti da je člankom 108. stavkom 1. ZPU-a propisano da se prije donošenja prostornog plana županije, odnosno Grada Zagreba, Generalnog urbanističkog plana Grada Zagreba, prostornog plana uređenja grada, odnosno općine unutar ZOP-a te generalnog urbanističkog plana i urbanističkog plana uređenja koji je dijelom ili cijelim obuhvatom u pojasu od 1000 m od obalne crte, mora pribaviti suglasnost Ministarstva u pogledu usklađenosti sa ZPU-om i propisima donesenim na temelju ZPU-a. S obzirom na

činjenicu da je suglasnošću, klasa: 350-02/18-04/4, urbroj: 531-05-18-3 od 5. prosinca 2018. Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja potvrdilo usklađenost Konačnog prijedloga I. izmjena i dopuna Prostornog plana Primorsko-goranske županije sa ZPU-om, Sud ne može prihvatiti tvrdnju o neusklađenosti osporavanog općeg akta s člankom 49. ZPU-a.

Podnositelj nadalje smatra da pri donošenju osporenog općeg akta nije poštivan zakonom propisani postupak, ističući da je nositelj izrade plana, suprotno Zakonu o zaštiti okoliša i Uredbi o strateškoj procjeni utjecaja strategije, plana i programa na okoliš, zatražio mišljenje nadležnog tijela o Nacrtu konačnog prijedloga plana, umjesto o Konačnom prijedlogu plana.

Iz dokumentacije koja je dostavljena Sudu proizlazi sljedeće:

Mišljenjem Ministarstva zaštite okoliša i energetike, Uprave za zaštitu prirode, klasa: 612-07/17-58/177, urbroj: 517-05-2-2-18-21 od 20. studenoga 2018. utvrđeno je da je Nacrt konačnog prijedloga I. izmjena i dopuna Prostornog plana Primorsko-goranske županije prihvatljiv za ekološku mrežu uz primjenu mjera ublažavanja negativnih utjecaja na ekološku mrežu utvrđenih u Strateškoj studiji utjecaja na okoliš Nacrta konačnog prijedloga I. izmjena i dopuna Prostornog plana Primorsko-goranske županije. Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, Uprava za zaštitu prirode daje i prethodno mišljenje da je Nacrt konačnog prijedloga I. izmjena i dopuna Prostornog plana Primorsko-goranske županije izrađen u skladu sa zahtjevima zaštite prirode Ministarstva zaštite okoliša i energetike, Uprave za zaštitu prirode, klasa: 612-07/16-57/369, urbroj: 517-07-2-2-17-2 od 3. veljače 2017.

Mišljenjem Ministarstva zaštite okoliša i energetike, Uprave za procjenu utjecaja na okoliš i održivo gospodarenje otpadom, klasa: 351-03/18-01/690, urbroj: 517-03-1-1-18-2 od 22. studenoga 2018. utvrđeno je da je postupak strateške procjene utjecaja na okoliš I. izmjena i dopuna Prostornog plana Primorsko-goranske županije proveden u skladu sa Zakonom o zaštiti okoliša i Uredbom o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš, Pravilnikom o povjerenstvu za stratešku procjenu („Narodne novine“, 70/08.) i Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša („Narodne novine“, 64/08.).

Na temelju članka 63. stavka 1. Zakona o zaštiti okoliša („Narodne novine“, 80/13., 153/13. i 78/15.; u daljnjem tekstu: Zakon o zaštiti okoliša/13.) i Uredbe o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš („Narodne novine“, 64/08.; u daljnjem tekstu: Uredba/08.), župan Primorsko-goranske županije donio je 14. studenoga 2016. Odluku o započinjanju postupka strateške procjene utjecaja na okoliš I. izmjene i dopune Prostornog plana Primorsko-goranske županije.

U tijeku postupka stupila je na snagu nova Uredba o strateškoj procjeni utjecaja strategije, plana i programa na okoliš („Narodne novine“, 3/17.; u daljnjem tekstu: Uredba/17.) i ZID Zakona o zaštiti okoliša/18. koji je člankom 36. propisao da će se postupci pokrenuti po odredbama Zakona o zaštiti okoliša/13. do stupanja na snagu ZID-a Zakona o zaštiti okoliša/18. dovršiti prema odredbama Zakona o zaštiti okoliša/13.

Iz navedenog slijedi zaključak da je predmetni postupak valjalo okončati po Zakonu o zaštiti okoliša/13.

Mjerodavne odredbe Zakona o zaštiti okoliša/13. glase:

„Nadležnost za provedbu strateške procjene i ocjene o potrebi strateške procjene
Članak 66.

(1) Tijelo zaduženo za izradu strategije, plana ili programa dužno je prije započinjanja postupka, ishoditi mišljenje Ministarstva, odnosno nadležnog upravnog tijela u županiji o potrebi provedbe postupka ocjene, odnosno strateške procjene.

(2) Postupak ocjene za strategiju, plan i program, te za izmjene i/ili dopune strategije plana i programa iz članka 64. ovoga Zakona provodi nadležno tijelo za područje za koje se strategija, plan ili program donosi, u suradnji s Ministarstvom, odnosno nadležnim upravnim tijelom u županiji.

(3) Stratešku procjenu za strategiju, plan i program iz članka 63. i članka 64. stavka 4. ovoga Zakona provodi nadležno tijelo za područje za koje se strategija, plan ili program donosi, u suradnji s Ministarstvom, odnosno nadležnim upravnim tijelom u županiji.“

„Članak 71.

(1) Tijelo nadležno prema odredbi članka 66. stavka 3. ovoga Zakona, prije upućivanja prijedloga strategije, plana ili programa u proceduru donošenja, obvezno je o strateškoj procjeni ishoditi mišljenje Ministarstva, odnosno nadležnog upravnog tijela za zaštitu okoliša u županiji.

(2) Kada je za postupak ocjene prema ovom Zakonu nadležno tijelo iz članka 66. stavka 2. ovoga Zakona, ono je dužno, prije upućivanja prijedloga strategije, plana ili programa u proceduru donošenja, o postupku ocjene ishoditi mišljenje Ministarstva, odnosno nadležnog upravnog tijela za zaštitu okoliša u županiji.

(3) U slučaju kada se radi o postupku ocjene i strateškoj procjeni za donošenje dokumenata prostornog uređenja, odnosno izmjene i dopune dokumenata prostornog uređenja na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, mišljenje iz stavka 1. odnosno stavka 2. ovoga članka ishodit će se u okviru suglasnosti na taj plan prema posebnom zakonu.

(4) Mišljenja iz stavaka 1., 2. i 3. ovoga članka daju se u skladu s odredbama uredbe iz članka 64. stavka 6. ovoga Zakona.“

Uredba/17. donesena je na temelju članka 64. stavka 6. Zakona o zaštiti okoliša/13. te je stupila na snagu 19. siječnja 2017.

Člankom 36. Uredbe/17. propisano je da danom stupanja na snagu te Uredbe prestaju važiti Uredba o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš („Narodne novine“, 64/08.) i Pravilnik o povjerenstvu za stratešku procjenu („Narodne novine“, 70/08.).

Ocjenjujući predmetni postupak u svjetlu mjerodavne Uredbe/08., Sud ne nalazi postupovne propuste koji bi bili od utjecaja na formalnu zakonitost osporavanog općeg akta kao cjeline. Predmetni postupak započeo je za vrijeme važenja Uredbe/08. pa je ta Uredba mjerodavna u konkretnom slučaju, slijedom čega tvrdnja podnositelja o postupanju u predmetnom postupku protivno Uredbi/17. nije od utjecaja na ishod ovoga spora. Valja napomenuti i to da podnositelj ne tvrdi da se u predmetnom postupku nisu poštovale odredbe mjerodavne Uredbe/08., a mišljenja nadležnih tijela pribavljena u postupku dokazuju da je u predmetnom slučaju u cijelosti poštivana procedura propisana zakonom i mjerodavnom Uredbom/08.

Sud smatra neosnovanim i prigovor podnositelja da je povrijeđen članak 68. stavak 4. i članak 62. stavak 2. Zakona o zaštiti okoliša jer članovi Županijske skupštine, prilikom donošenja Plana, nisu imali priloženu stratešku procjenu pa nisu imali saznanja o značajnom utjecaju toga Plana na okoliš i ekološku mrežu.

Naime, uvidom u dokumentaciju dostavljenu Sudu razvidno je da su mjere zaštite okoliša i smjernice koje je potrebno uzeti u obzir pri realizaciji zahvata na projektnoj razini, a koje su detaljno razrađene u Strateškoj studiji, uključene u sam Plan, odnosno u njegove odredbe za provođenje, čime su te mjere učinjene dostupnima svim članovima Županijske skupštine koji su odlučivali o donošenju osporavanog općeg akta. Pored toga valja napomenuti da je Strateška studija prošla postupak javne rasprave, bila je dostupna javnosti te dana na uvid članovima Županijske skupštine na sjednici na kojoj je donesen osporavani Plan.

Slijedom iznesenog, Sud je na sjednici vijeća održanoj 29. lipnja 2020. ocijenio da nisu ispunjene pretpostavke za pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke o I. izmjenama i dopunama Odluke o donošenju Prostornog plana Primorsko-goranske županije.

U Zagrebu 29. lipnja 2020.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.