

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

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 Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, Eveline Čolović Tomić, Borisa Markovića, Lidije Rostaš-Beroš i Mirjane Čačić, članova vijeća uz sudjelovanje sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničara, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po zahtjevu podnositelja D., Društvo iz P., Društva iz D., B., Udruga iz Č., i E.-O. iz D., na sjednici 28. studenog 2014.,

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelji su podnijeli dana 24. prosinca 2006. godine Ustavnom sudu Republike Hrvatske prijedlog za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o donošenju Prostornog plana uređenja Grada Dubrovnika (Službeni glasnik grada Dubrovnika, broj: 7/2005.).

Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske, Ustavni sud je prijedlog dostavio ovome Sudu na nadležno postupanje. Navedeni prijedlog je zaprimljen kod ovoga Suda pod poslovnim brojem Usoz-22/2012.

Pogrešno je u dopisu u kojem je zatraženo očitovanje donositelja prostornog plana, Gradskog vijeća grada Dubrovnika, navedeno da je predmet zaprimljen pod poslovnim brojem Usoz-97/2012 (pod navedenim brojem zaprimljen je predmet ocjene zakonitosti odluke o donošenju Generalnog urbanističkog plana Grada Dubrovnika, Službeni glasnik grada Dubrovnika, broj 10/2005.).

U zahtjevu za pokretanje postupka ocjene zakonitosti osporenog općeg akta predlagatelji ističu da kod donošenja Prostornog plana uređenja grada Dubrovnika nisu pribavljene valjane suglasnosti. Navode da navedeni Prostorni plan trpi od niza nedostataka te je u vrijeme donošenja bio neusklađen s prostornim planom višeg reda odnosno Županijskim prostornim planom iz 2003. godine. Primjera radi navode da je Županijskim prostornim planom predviđeno da golf i rekreacijski centar na S. zauzima površinu od 100 ha, dok je Prostornim planom Grada Dubrovnika predviđeno da isti ima više od tri puta veću površinu odnosno 310 ha. Nadalje, podnositelji ističu da je Županijskim prostornim planom uređeno da određena područja predstavljaju mješovite zone, dok su Prostornim planom uređenja Grada Dubrovnika iste te mješovite zone naznačene kao turističke, sa znatnim kapacitetom kreveta. Primjera radi, takve izmjene po Prostornom planu Grada Dubrovnika vršene su u slijedećim slučajevima: - Čemprijesi (Šipan)-T2-15 ha-1500 kreveta, NTC Babin Kuk – T2-13,8 ha – 830 kreveta, Strana (Šipanska luka) – T2-3, 1 ha- 300 kreveta, - Suđurađ (jugoistok) – T1 i T2 -1,45 ha – 150 kreveta. Dakle, Prostornim planom uređenja Grada Dubrovnika nekadašnje mješovite zone prenamijenjene su u zone turističkougostiteljske namjene, a što jasno pokazuje neusklađenost Županijskog prostornog plana i Prostornog plana uređenja Grada Dubrovnika što je protivno članku 30. Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 30/94., 68/98., 61/00., 32/02. i 100/04.), prema kojoj odredbi dokumenti prostornog uređenja užeg područja moraju biti usklađeni s dokumentom prostornog uređenja šireg područja. Na ovako neusuglašen Prostorni plan uređenja Grada Dubrovnika tražene su suglasnosti nadležnih tijela, a koje suglasnosti ne udovoljavaju zakonskim kriterijima. Prema mišljenju podnositelja cijela procedura donošenja konačnog prijedloga Prostornog plana uređenja Grada Dubrovnika provedena je nezakonito te je konačni prijedlog donesen u nedozvoljeno kratkom roku. Prvi propust, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, odnosi se na suglasnost Ministarstva kulture koje je svoju suglasnost dalo godinu dana prije donošenja ovog Prostornog plana, prije nego što su sporne turističke zone i golf tereni u njega ušli, dok se nije niti znalo što će sve biti u planu, dakle, suglasnost tog ministarstva nije niti dana na Prostorni plan uređenja Grada Dubrovnika koji je donesen znatno nakon davanja suglasnosti od

strane Ministarstva kulture. Podnositelj ističe da je nakon što je Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, dana 3. listopada 2005. dalo suglasnost na usklađenost izmijenjenog Prostornog plana s Uredbom o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora, već slijedeći dan je Zavod za prostorno uređenje Dubrovačko-neretvanske županije dalo mišljenje na usklađenost s Prostornim planom Dubrovačko-neretvanske županije. Dakle, u svega jedan dan, odnosno nekoliko sati, navedeni Zavod je uspio pregledati iznimno obilnu dokumentaciju Prostornog plana i utvrditi usklađenost s Prostornim planom Dubrovačko-neretvanske županije. Istog dana, 4. listopada 2005. Ured državne uprave Dubrovačko-neretvanske županije dalo je zakonom obveznu suglasnost da je konačni prijedlog prostornog plana usklađen s prostornim planom Dubrovačko-neretvanske županije. Dakle, isti su također u svega nekoliko sati uspjeli pregledati materiju koja bi tražila puno dulji period valjanog pregleda.

Isti taj dan u poslijepodnevnim satima članovi Poglavarstva Grada Dubrovnika utvrdili su konačni prijedlog Prostornog plana uređenja Grada Dubrovnika i uputili ga u nedozvoljeno kratkom roku 11. listopada 2005. bez cjelovite dokumentacije članovima gradskog vijeća na donošenje.

Prema mišljenju podnositelja suglasnost i mišljenja davana su paušalno bez stvarnog uvida u materiju bez ocjene valjanosti i osnovanosti danih rješenja Prostornog plana. Time je krajnje grubo kršena zakonska procedura budući se suglasnosti ne daju radi ispunjenja formalnih pretpostavki već radi kontrole prostornim rješenja, njihove zakonitosti, usklađenosti s zakonskim pretpostavkama te je svako drugačije postupanje nezakonito. Prema mišljenju podnositelja Prostorni plan uređenja Grada Dubrovnika koji je donesen 11. listopada 2005. nije isti onaj plan koji je prošao proceduru javnog uvida i dobio suglasnost nadležnih ministarstva već se radi o novom prostornom planu. Naime, u prostornom planu od 11. listopada 2005. uneseni su, prema mišljenju podnositelja, sadržaji odredbe koji su takve prirode i opsega da su morali proći proceduru ponovnog javnog uvida i rasprave, a k tome nisu niti usklađeni s Županijskim prostornim planom.

Predlažu da se zahtjev usvoji i osporeni opći akt ukine.

Tijekom ustavnosudskog postupka pribavljena su očitovanja Zavoda za prostorno uređenje Dubrovačko-neretvanske županije i Grada Dubrovnika.

Iz odgovora Grada Dubrovnika dostavljenom Ustavnom sudu proizlazi da je Gradsko poglavarstvo Grada Dubrovnika 4. travnja 2000. godine utvrdilo prijedlog Prostornog plana uređenja grada Dubrovnika i Generalnog urbanističkog plana Grada Dubrovnika za javnu raspravu, te se javni uvid s javnom raspravom za oba plana održao od 15. travnja do 15. svibnja 2000. godine u prostoru „L.“. Konačni prijedlog oba plana Gradsko poglavarstvo je uputilo sukladno zakonskoj regulativi na ishođenje suglasnosti nadležnim institucijama. Prostorno-planski dokumenti nisu dobili sve potrebne suglasnosti i mišljenja. S obzirom na dugotrajnost postupka izrade Prostornog plana uređenja Grada Dubrovnika i Generalnog urbanističkog plana Grada Dubrovnika uslijed čega je došlo do promjene stanja u prostoru, potrebe za ažuriranjem ulaznih podataka i evidentiranja promjena na terenu, te novih prijedloga, Grad Dubrovnik odlučio je pokrenuti postupak izrade novih prijedloga i usvajanje ta dva dokumenta sukladno zakonu.

Nadalje, iz očitovanja proizlazi da je Gradsko poglavarstvo na temelju članka 6. Uredbe o postupku nabave roba, radova i usluga male vrijednosti (Narodne novine, broj 14/02.) 13. svibnja 2003. imenovalo Stručno povjerenstvo za provedbu postupka nabave za izradu prijedloga Prostornog plana uređenja Grada Dubrovnika i Generalnog urbanističkog plana Grada Dubrovnika.

Gradsko poglavarstvo Grada Dubrovnika je 19. kolovoza 2003. utvrdilo prijedlog Prostornog plana uređenja Grada Dubrovnika i Generalnog urbanističkog plana Grada Dubrovnika na temelju Uredbe o javnoj raspravi u postupku donošenja prostornih planova (Narodne novine, broj 101/98.) kojeg je izradila tvrtka „U.“ d.o.o. S. Javni uvid i javna rasprava prijedloga Prostornog plana uređenja Grada Dubrovnika i Generalnog urbanističkog plana Grada Dubrovnika održana je od 28. kolovoza do 28. rujna 2003. u prostoru „L.“, a dijelovi Prostornog plana uređenja za svaku područje izloženi su na oglasnim pločama mjesnih odbora. Javna rasprava o prijedlogu Prostornog plana uređenja Grada Dubrovnika za područje Elafita održana je u prostorima mjesnog odbora na Š. (Š. L.- Dom mladeži) 28. rujna 2003. u 11,30 sati na L. 23. rujna 2003. u 11 sati te na K. (u prostorijama ambulante) 23. rujna u 15,30 sati. Javna rasprava o prijedlogu Prostornog plana uređenja grada Dubrovnika za područje P. i G. S. (naselja B., D., G., K., L., M., M., O., O., T. i Z.) održana je 22. rujna 2003. u prostoru Doma kulture Z. s početkom u 18 sati, dok je za naselja B. D., D. O., Č., Č., G. O., K., K., M., N. M., P. S., P., P., R., S. i Š. održana 24. rujna 2003. u 11 sati u prostoru kina Sloboda.

Dana 17. veljače 2004. Zaključkom Gradskog poglavarstva prihvaćeno je Izvješće o javnoj raspravi Prostornog plana uređenja Grada Dubrovnika. Na temelju prihvaćenog izvješća i prijedloga Prostornog plana uređenja Grada Dubrovnika utvrđen je konačni prijedlog Prostornog plana uređenja grada Dubrovnika. Konačni prijedlog je upućen na suglasnost Uredu državne uprave, Službi za prostorno uređenje i zaštitu okoliša, graditeljstvo i imovinsko-pravne poslove, Ministarstvu kulture, Upravi za zaštitu kulturne baštine – Konzervatorskog odjela u Dubrovniku, Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, te

Ministarstvu poljoprivrede i šumarstva. Dana 13. rujna 2004. godine stupila je na snagu Uredba o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora (Narodne novine, broj 128/04.) s kojom je temeljem odredbe članka 22., 23. i 39. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju moraju biti usklađeni svi prostorni planovi o čemu suglasnost izdaje Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva dana 20. listopada 2004. dopisom je dostavilo Uputu o postupanju koja se odnosi na usklađenje konačnog prijedloga planova (Prostorni plan uređenja i Generalnog urbanističkog plana Grada Dubrovnika), s prostornim planom Županije i s odredbama Uredbe. Prostorni plan uređenja Grada Dubrovnika donesen je dana 11. listopada 2005. od strane nadležnog Gradskog vijeća grada Dubrovnika, nakon provedene zakonom propisane procedure.

Odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) Visoki upravni sud je dopisom od 7. listopada 2013. zahtjev dostavio na odgovor donositelju općeg akta. Iz odgovora koji je potpisala tajnica Gradskog vijeća Grada Dubrovnika proizlazi da je navedeni Prostorni plan uređenja Grada Dubrovnika (Službeni glasnik Grada Dubrovnika, broj 7/05.), na snazi uz izmjene i dopune objavljen u Službenom glasniku grada Dubrovnika, broj 6/07, uz ispravak objavljen u Službenom glasniku Grada Dubrovnika broj 10/07.

Zahtjev nije osnovan.

Gradsko vijeće Grada Dubrovnika donijelo je na 4. sjednici dana 11. listopada 2005. Odluku o donošenju Prostornog plana uređenja Grada Dubrovnika.

Odluka o donošenju Prostornog plana uređenja Grada Dubrovnika donesena je na temelju članaka 24. i 45a Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 30/94., 68/98., 61/00., 32/02. i 100/04.), Uredbe o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja (Narodne novine, broj 128/04.), točke 1.2. Programa mjera za unapređenje stanja u prostoru grada Dubrovnika (Službeni glasnik grada Dubrovnika, broj 6/03.), članka 31. Statuta Grada Dubrovnika (Službeni glasnik grada Dubrovnika, broj 9/01. i 7/03.), suglasnosti Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Klasa: 350-02/05-04/57, Urbroj: 531-06-05-4, suglasnosti Ureda državne uprave u Dubrovačko-neretvanskoj županiji, Službe za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, graditeljstvo i imovinsko-pravne poslove, Klasa: 350-01/05-01/65, Urbroj: 2117-04/2-05-4 Ministarstva kulture, Uprave za zaštitu kulturne baštine, Konzervatorski odjel u Dubrovniku, Klasa: 350-01/03-01/09, Urbroj: 532-10-12/1-12/12-ŽB/IS-04-10, mišljenja Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, Klasa: 350-02/04-01/42, Urbroj: 525-02-A.B.P./04-04, mišljenja Županijskog zavoda za prostorno uređenje Dubrovnik, Klasa: 350-01/01-01/14, Urbroj: 2117/01-11/3-04-14, suglasnosti Ministarstva kulture, Uprave za zaštitu prirode, Klasa: 612-07/04-497118, Urbroj: 532-08/2-2-JBR-04-2.

Odluka je donesena na temelju članka 24. i 45a Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 30/94., 68/98., 61/00., 32/02. i 100/04.) koji više nije na snazi. Međutim, dana 1. listopada 2007. na snagu je stupio Zakon o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, broj 76/07.) koji je odredbom članka 325. stavak 1., 2. i 3. propisao da će se postupci započeti po odredbama Zakona o prostornom uređenju dovršiti po odredbama tog Zakona i propisa donesenih na temelju tog Zakona, uz iznimku postupka izrade i donošenja prostornog plana ili njegovih izmjena i dopuna u kojima do stupanja na snagu tog Zakona nije obavljena javna rasprava ili je od završetka javne rasprave prošlo više od devet mjeseci, a koji će se postupci dovršiti prema odredbama tog Zakona.

Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 153/13.), prema odredbi članka 205., stupio je na snagu 1. siječnja 2014. Njegovim stupanjem na snagu prestao je važiti Zakon o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, broj 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) u dijelu u kojem se odnosi na prostorno uređenje. Odredbom članka 198. stavka 1. ovog Zakona, propisano je da dokumenti prostornog uređenja doneseni na temelju propisa koji su važili prije stupanja na snagu ovog Zakona ostaju na snazi do donošenja prostornih planova prema ovom Zakonu, odnosno do njihova stavljanja van snage na temelju ovog Zakona.

Iz svega navedenog slijedi da je Odluka o donošenju Prostornog plana uređenja grada Dubrovnika na snazi, a za ocjenu zakonitosti ove Odluke mjerodavne su odredbe Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 30/94., 68/98., 61/00., 32/02. i 100/04.), te Uredba o javnoj raspravi u postupku donošenja prostornih planova (Narodne novine, broj 101/98.).

Prema odredbi članka 29a Zakona o prostornom uređenju, o prijedlogu prostornog plana, prijedlogu izmjena i dopuna i stavljanju izvan snage prostornog plana provodi se javna rasprava. Način i postupak provođenja javne rasprave te način i sudjelovanje tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i građana u tom postupku propisat će Vlada Republike Hrvatske.

Odredbom članka 45a stavak 1. ovog Zakona, u svrhu zaštite obalnog područja mora te njegova svrhovitog, održivog i gospodarskog učinkovitog korištenja određeno je zaštićeno obalno područje koje

obuhvaća sve otoke, pojas kopna u širini od 1000 m od obalne crte i pojas mora u širini od 300 m od obalne crte. Prema odredbi stavka 2. ovog članka Zakona, zaštićeno obalno područje od posebnog je interesa za Republiku Hrvatsku. Odredbom stavka 4. propisano je da prostorni planovi unutar zaštićenog obalnog područja i planovi čiji se dijelovi nalaze unutar tog područja, donose se po prethodno pribavljenoj suglasnosti Ministarstva.

Način i postupak provođenja javne rasprave, sukladno navedenoj odredbi članka 29a Zakona, propisuje se Uredbom o javnoj raspravi u postupku donošenja prostornih planova (Narodne novine, broj 101/98.).

Iz navoda podnositelja zahtjeva, dostavljenog očitovanja i spisa predmeta dostavljenom ovom Sudu od strane Ustavnog suda Republike Hrvatske razvidno je da je osporeni opći akt donesen sukladno Uredbi o javnoj raspravi u postupku donošenja prostornih planova te da su u postupku donošenja pribavljene sve potrebne zakonom propisane suglasnosti.

Što se tiče izričitog prigovora da navedeni prostorni plan nije u skladu sa Prostornim planom Dubrovačko-neretvanske županije valja istaći da spisu prileži mišljenje Županijskog zavoda za prostorno uređenje Dubrovačko-neretvanske županije, Klasa: 350-01/01-01/14, Urbroj: 2117/1-11/3-05-22 od 4. listopada 2005. iz kojeg mišljenja proizlazi da je konačni prijedlog Prostornog plana uređenja Grada Dubrovnika usklađen s odredbama Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije (Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije, broj 6/03. i 3/05.). Napominje se da je navedeni Županijski prostorni plan bio na snazi u vrijeme provođenja postupka donošenja Odluke o donošenju Prostornog plana uređenja Grada Dubrovnika.

Dakle, osporeni Plan je donesen prije Odluke o donošenju izmjena i dopuna Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije (Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije, broj 3/06.), koji je ukinut odlukom ovoga Suda Usoz-96/12.

Isto tako valja posebno istaći da je sukladno odredbi članka 45.a Zakona o prostornom uređenju u postupku donošenja navedenog Prostornog plana pribavljena suglasnost Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Uprave za prostorno uređenje, Klasa: 350-02/05-04/57, Urbroj: 531-06-05-4 od 3. listopada 2005. Iz navedene suglasnosti proizlazi da je konačni prijedlog Prostornog plana uređenja Grada Dubrovnika usklađen s odredbama Uredbe o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora (Narodne novine, broj 128/04.).

Što se tiče prigovora podnositelja zahtjeva da su suglasnosti dane u iznimno kratkom roku te da nije bilo vremena da se detaljnije prouči Plan, prije davanja suglasnosti, valja istaći, da niti zakonom niti Uredbom, nije propisan rok u kojem se suglasnosti trebaju pribaviti te da činjenica što su navedene suglasnosti dane u kratkom roku ne može biti od utjecaja na zakonitost navedenog općeg akta.

Kako je u postupku ocijenjeno da je postupak donošenja općeg akta bio sukladan Zakonu o prostornom uređenju i Uredbi u postupku donošenja prostornih planova trebalo je odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima zahtjev odbiti kao neosnovan.

U Zagrebu 28. studenog 2014.

Predsjednica vijeća
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.