



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

Poslovni broj: Usoz-83/21-12

## 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 sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić-Babić, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Blanše Turić, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti na prijedlog B. D. iz Š., na sjednici vijeća održanoj 24. listopada 2022.

p r e s u d i o j e

Prijedlog se odbija.

Obrazloženje

1. B. D. iz Š. podnijela je Sudu obavijest o nezakonitosti Odluke o izradi izmjena i dopuna Detaljnog plana uređenja luke Pekovac („Službeni glasnik Grada Šibenika“, 4/18.) i objave postupka Javnog uvida s javnom raspravom o Izmjenama i dopunama Detaljnog plana uređenja luke Pekovac, KLASA: 350-02/18-01/23, URBROJ: 2182/01-04-21-35.
2. Podnositeljica navodi da nema pojedinačnu odluku donesenu na temelju osporavanog općeg akta te predlaže da Sud pokrene postupak na temelju članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS).
3. U obavijesti se ističe da postupak donošenja osporavanog općeg akta nije proveden u skladu sa zakonom. Obrazlažući prijedlog, podnositeljica u bitnom ističe da je postupak izrade prostornog plana (Izmjene i dopune Detaljnog plana uređenja luke Pekovac) započeo donošenjem Odluke o izradi izmjena i dopuna Detaljnog plana uređenja luke Pekovac na sjednici Gradskog vijeća Grada Šibenika 16. svibnja 2018. koja je stupila na snagu u roku od osam dana od dana objave u „Službenom glasniku Grada Šibenika“. Članak 87. stavak 2. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, 153/13. i 65/17.; u daljnjem tekstu: ZPU), koji je bio na snazi u vrijeme donošenja osporene Odluke, propisivao je da odluka o izradi prostornog plana prestaje važiti ako se u roku od dvije godine od dana njezine objave ne objavi javna rasprava o prijedlogu prostornog plana te ako se izrada i donošenje prostornog plana obustavi. Člankom 62. stavkom 1. Zakona o izmjenama i dopunama ZPU-a

(„Narodne novine“, 39/19.; u daljnjem tekstu: ZID ZPU-a/19.) propisano je da će se postupci izrade i donošenja prostornih planova započeti po Zakonu o prostornom uređenju („Narodne novine“, 153/13., 65/17. i 114/18.) do dana stupanja na snagu ZID-a ZPU-a/19. dovršiti po tom Zakonu. Iz navedenih odredaba podnositeljica zaključuje da je javna rasprava o prijedlogu Odluke o izradi izmjena i dopuna Detaljnog plana uređenja luke Pekovac mogla biti objavljena najkasnije do 25. svibnja 2020.

3.1. S obzirom na situaciju s epidemijom bolesti COVID-19, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja donijelo je 20. ožujka 2020. Naputak kojim su dane upute o postupanju u pogledu objava i načina održavanja javnih rasprava o prijedlozima prostornih planova, osobito javnog izlaganja.

3.2. Podnositeljica nadalje ističe da pročelnica Upravnog odjela za prostorno planiranje i zaštitu okoliša Grada Šibenika, kao službena osoba nositelja izrade prostornog plana, nije donijela odluku o privremenoj obustavi izrade Izmjena i dopuna Detaljnog plana uređenja luke Pekovac (kao mogućnosti dane Napatkom) niti je, nakon što su se stekli uvjeti, u koordinaciji s nadležnim stožerima civilne zaštite, objavljen javni uvid tj. javna rasprava s javnim izlaganjem. Umjesto toga, pročelnica Upravnog odjela za prostorno planiranje i zaštitu okoliša Grada Šibenika, nakon proteka roka do kojeg je bila na snazi Odluka o izradi izmjena i dopuna Detaljnog plana uređenja luke Pekovac, u lipnju 2020. traži od Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja pojašnjenje o objavi i održavanju javne rasprave za vrijeme trajanja posebnih mjera za vrijeme epidemije bolesti COVID-19.

3.3. U odgovoru Ministarstvo ističe da su objava i održavanje javne rasprave sastavni dio postupka izrade prostornih planova, što je bilo potrebno privremeno zaustaviti i nakon što se na državnoj, županijskoj i lokalnoj razini ukinu mjere vezane uz zabranu okupljanja, svaka jedinica lokalne i regionalne razine, procjenom stanja na svom terenu u suradnji s nadležnim stožerima civilne zaštite, organizira javnu raspravu.

3.4. Podnositeljica smatra da je mogućnost koju je Ministarstvo dalo nositeljima izrade prostornih planova osobito važna za one situacije u kojima je odluka o izradi prostornog plana donesena u vrijeme važenja članka 87. stavka 2. ZPU-a koji je propisivao prestanak važenja odluke o izradi prostornog plana ako se u određenom roku ne objavi javna rasprava o prijedlogu prostornog plana. Navodi da se postupak javnog uvida s javnom raspravom mogao provesti u srpnju, kolovozu i rujnu 2020. Smatra da objava javne rasprave 9. kolovoza 2021. na službenim stranicama Grada Šibenika i 10. kolovoza 2021. u informacijskom sustavu prostornog uređenja nije utemeljena na ZPU i, kao takva, nema nikakvu vrijednost. Posljedično, isto vrijedi i za javnu raspravu s javnim uvidom odnosno javno izlaganje. Ističe da je Grad Šibenik imao mogućnost održati javno izlaganje putem *livestream* servisa.

3.5. Zaključuje da ne postoji zakonom propisani kontinuitet između dana stupanja na snagu Odluke o izradi izmjena i dopuna Detaljnog plana uređenja luke Pekovac i trenutka objave javnog uvida tj. javne rasprave jer je Odluka o izradi izmjena i dopuna Detaljnog plana uređenja luke Pekovac prestala važiti 26. svibnja 2020.

3.6. Predlaže pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke o izradi izmjena i dopuna Detaljnog plana uređenja luke Pekovac i objave postupka Javnog uvida s javnom raspravom o Izmjenama i dopunama Detaljnog plana uređenja luke Pekovac, KLASA: 350-02/18-01/23, URBROJ: 2182/01-04-21-35.

4. Donositelj osporene Odluke dostavio je Sudu očitovanje o prijedlogu. U očitovanju se detaljno iznosi kronologija postupanja u postupku donošenja osporene Odluke te ističe da je u tom postupku na propisani način objavljena javna rasprava i održana u razdoblju od 23. do 30. kolovoza 2021. s javnim izlaganjem održanim 24. kolovoza 2021., u skladu s mjerodavnim odredbama ZPU-a. Izvješće o javnoj raspravi, u skladu sa zakonom, objavljeno je 14. rujna 2021. na mrežnim stranicama Grada Šibenika, u informacijskom sustavu Ministarstva graditeljstva, prostornog uređenja i državne imovine i na oglasnoj ploči Grada Šibenika. Donositelj osporenog općeg akta opisuje situaciju uslijed epidemije bolesti COVID-19 te upire na Napatuk Ministarstva od 20. ožujka 2020. koji dopušta odgodu javne rasprave. Poziva se i na odgovor Ministarstva od 3. lipnja 2020. upućen nositelju izrade osporenog općeg akta iz kojeg proizlazi da je bilo dopušteno odgoditi održavanje javne rasprave do prestanka izvanrednih okolnosti uzrokovanih epidemijom odnosno stavljanja izvan snage mjera za zaštitu od bolesti COVID-19. Smatra da je u konkretnom slučaju postupljeno u skladu s uputom sadržanom u napatku Ministarstva. Navodi i to da je nositelj izrade prostornog plana procijenio da održavanje javne rasprave putem *livestream* servisa nije bilo prikladno za predmetni prostorni plan jer je riječ o području centra grada, stare gradske jezgre i njenom kontaktnom području na kojemu pretežno živi starija populacija, pa bi u tom slučaju velikom dijelu javnosti bio uskraćen javni uvid i javno izlaganje, a što bi bilo u suprotnosti s člankom 14. ZPU-a koji uređuje načelo javnosti i slobodnog pristupa podacima i dokumentima značajnim za prostorno uređenje. Napominje da je 2019. godine članak 87. stavak 2. ZPU-a stavljen izvan snage.

4.1. U odnosu na prijedlog koji se odnosi na objavu postupka Javnog uvida s javnom raspravom o Izmjenama i dopunama Detaljnog plana uređenja luke Pekovac, donositelj ističe da nije riječ o općem aktu.

5. Dana 1. listopada 2021. podnositeljica je dostavila Sudu dopunu „zahtjeva“ u kojoj osporava Izvješće o javnoj raspravi iz kojega proizlazi da je nositelj izrade osporenog prostornog plana privremeno zaustavio postupak izrade prostornog plana. Zaključno ističe da je osporena Odluka, na temelju članka 87. stavka 2. ZPU-a, prestala važiti.

6. Prijedlog nije osnovan.

7. Ocjenjujući osnovanost prijedloga za ocjenu zakonitosti osporavane Odluke, Sud polazi od sljedećeg:

7.1. Člankom 134. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske između ostalog je propisano da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na prostorno i urbanističko planiranje.

7.2. Člankom 19. stavkom 1. alinejom 2. 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., 98/19. i 144/20.) propisano je da općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove 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.

8. Ustavno je pravo jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, u propisanom postupku urediti materiju prostornog planiranja, a što uključuje donošenje i izmjene prostornih planova.

9. Iz dokumentacije koju je Sud zaprimio u tijeku ovoga postupka razvidno je da je osporeni opći akt (Odluka o izradi izmjena i dopuna Detaljnog plana uređenja luke Pekovac; u daljnjem tekstu: Odluka) donesen na sjednici Gradskog vijeća Grada Šibenika 16. svibnja 2018. na temelju članka 86. stavka 3. ZPU-a i članka 32. Statuta Grada Šibenika („Službeni glasnik Grada Šibenika“, 8/10., 5/12., 2/13. i 2/18.).

10. Za ocjenu zakonitosti osporene Odluke mjerodavne su odredbe članaka 87. stavka 2., 94. stavka 1., 96. stavaka 3. i 4., 98. stavaka 1. i 3., 99. stavka 2. i 102. stavka 2. ZPU-a, koje su bile na snazi u vrijeme započetog postupka izrade spornog Plana:

„Članak 87.

(2) Odluka o izradi prostornog plana prestaje važiti ako se u roku od dvije godine od dana njezine objave ne objavi javna rasprava o prijedlogu prostornog plana te ako se izrada i donošenje prostornog plana obustavi.”

“Članak 94.

(1) O prijedlogu prostornog plana provodi se javna rasprava u kojoj može sudjelovati svatko.”

„Članak 96.

(3) Javna rasprava o prijedlogu prostornog plana lokalne razine objavljuje se u dnevnom tisku te na mrežnim stranicama Ministarstva i jedinice lokalne samouprave.

(4) Objava javne rasprave iz stavaka 1., 2. i 3. ovoga članka sadrži mjesto, datum početka i trajanje javnog uvida u prijedlog prostornog plana, mjesto i datum jednog ili više javnih izlaganja, poziv zainteresiranim osobama za sudjelovanje u javnoj raspravi te rok u kojem se nositelju izrade dostavljaju pisana mišljenja, prijedlozi i primjedbe na prijedlog prostornog plana, a objavljuje se najmanje osam dana prije početka javne rasprave.

„Članak 98.

(1) U skladu s objavom javne rasprave, prijedlog prostornog plana stavlja se na javni uvid na oglasnu ploču i mrežne stranice nositelja izrade prostornog plana i u informacijskom sustavu.

(3) Javni uvid u prijedlog izmjena, dopuna, odnosno stavljanja izvan snage prostornog plana traje najmanje osam dana, a najviše petnaest dana.“

„Članak 99.

(2) O javnom izlaganju nositelj izrade vodi zapisnik koji potpisuje odgovorna osoba nositelja izrade.“

„Članak 102.

(2) Izvješće o javnoj raspravi objavljuje se na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama nositelja izrade prostornog plana i u informacijskom sustavu.“

11. Iz dokumentacije koju je Sud zaprimio od stranaka u tijeku ovoga spora proizlazi da je 20. ožujka 2020. Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja donijelo Naputak, KLASA: 350-01/20-01/116, URBROJ: 531-06-01-20-3, upućen jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i zavodima za prostorno uređenje županija i Grada Zagreba. Naputak je donesen radi tadašnje situacije u vezi s bolešću COVID-19, koja se odražavala i na način postupanja pri donošenju odnosno izmjeni prostornih planova. U tom smislu u Naputku je navedeno da se u postupku javne rasprave o prijedlogu prostornog plana koja je u tijeku, za vrijeme trajanja mjera radi zaštite od bolesti COVID-19, javna izlaganja ne održavaju. Nakon što se na državnoj, županijskoj i gradskoj razini ukinu mjere zabrane okupljanja, svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, procjenom stanja na svom terenu, u suradnji s nadležnim stožerima civilne zaštite, organizira javno izlaganje uz objavu u skladu s člancima 96., 97., 98. i 99. ZPU-a. Pored toga, nositelji izrade prostornih planova mogu zbog nastale situacije privremeno zaustaviti postupke izrade i donošenja prostornih planova, a koje postupke će dovršiti kad se procijeni da je to moguće i u skladu s važećim mjerama. U takvim slučajevima javno izlaganje, kao bitan dio postupka javne rasprave, treba provesti kasnije, tj. odgoditi ga dok za to budu stvoreni uvjeti. Odgađanje javnog izlaganja, pa i cijele javne rasprave (ako je potrebno), nije u nesuglasju sa zaknom. Iznimno, s obzirom na posebne okolnosti, i u skladu s preporukom Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, javna izlaganja mogu se održati putem *livestream* servisa.

12. Uvidom u Izvješće o javnoj raspravi o prijedlogu Izmjena i dopuna Detaljnog plana uređenja luke Pekovac, KLASA: 350-02/18-01/23, URBROJ: 2182/01-04-21-42 od 13. rujna 2021. te dokumenataciju koju je donositelj osporenog općeg akta dostavio Sudu uz očitovanje o prijedlogu, Sud je utvrdio da je javna rasprava o prijedlogu osporavane Odluke objavljena 9. kolovoza 2021. na mrežnim stranicama Grada Šibenika, a 10. kolovoza 2021. na mrežnim stranicama Ministarstva graditeljstva, prostornog uređenja i državne imovine i u S. D. Javna rasprava, s javnim uvidom, održana je od 23. do 30. kolovoza 2021. Uvidom u zapisnik o javnom izlaganju, KLASA: 350-02/18-01/23, URBROJ: 2182/01-04-21-38 od 25. kolovoza 2021. utvrđeno je da je javno izlaganje u postupku javne rasprave o izradi Izmjena i dopuna Detaljnog plana uređenja luke Pekovac, održano 24. kolovoza 2021. i da je sudjelovalo 50 sudionika, među kojima i podnositeljica prijedloga.

13. Sud smatra da okolnosti uzrokovane epidemijom bolesti COVID-19 opravdavaju konkretno postupanje nositelja izrade osporenog prostornog plana u vezi s javnom raspravom o prijedlogu osporenog prostornog plana te ocjenjuje da je nositelj izrade osporenog općeg akta imao legitimni cilj za prilagođavanje postupanja u vezi s javnom raspravom o prijedlogu osporenog prostornog plana epidemiološkoj situaciji uzrokovanoj epidemijom bolesti COVID-19. Javna rasprava provedena je nakon što se na području Grada Š. epidemiološka situacija popravila u mjeri koja je omogućila nastavak, zakonom propisanog, postupka javne rasprave. Iz navedene dokumentacije koja prileži spisu predmeta proizlazi da je postupak javne rasprave u cijelosti proveden u skladu s odredbama članaka 94. stavka 1., 96. stavaka 3. i 4., 98. stavaka 1. i 3., 99. stavka 2. i 102. stavka 2. mjerodavnog ZPU-a.

14. S obzirom na navedeno, Sud ocjenjuje da u postupku donošenja Odluke o izradi izmjena i dopuna Detaljnog plana uređenja luke Pekovac nisu učinjene nepravilnosti koje bi opravdale stavljanje izvan snage osporene Odluke.

15. U odnosu na podnositeljičinu tvrdnju da nositelj izrade osporenog prostornog plana nije donio formalnu (pisanu) odluku o privremenoj obustavi izrade Izmjena i dopuna Detaljnog plana uređenja luke Pekovac zbog epidemiološke situacije uslijed bolesti COVID-19, a u skladu s Naputkom Ministarstva od 20. ožujka 2020., valja reći da takva obveza nije bila propisana (niti preporučena Naputkom), slijedom čega, u okolnostima konkretnog slučaja, faktično odgađanje javne rasprave o prijedlogu osporenog prostornog plana do ispunjenja epidemioloških uvjeta za održavanje javne rasprave, Sud ne smatra propustom koji bi utjecao na zakonitost osporenog općeg akta.

16. Glede podnositeljičina navoda da se javno izlaganje moglo održati putem *livestream* servisa, prije svega valja istaknuti da taj način javnog izlaganja u okolnostima epidemije bolesti COVID-19, nije bio obveza, već samo mogućnost koja je stajala na raspolaganju nadležnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a čija je realizacija ovisila o njihovoj procjeni stanja na terenu i očekivanom rezultatu takvog načina javnog izlaganja.

17. Sud nije razmatrao podnositeljičin prijedlog za ocjenu zakonitosti objave postupka Javnog uvida s javnom raspravom o Izmjenama i dopunama DPU-a luke Pekovac, jer nije riječ o općem aktu čija je zakonitost predmet kontrole u objektivnom upravnom sporu.

18. Slijedom iznesenog, ocijenivši da postupak donošenja osporenog općeg akta nije opterećen nedostacima koji bi taj akt učinili nezakonitim, Sud je odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučio kao u izreci.

U Zagrebu 24. listopada 2022.

PREDSJEDNICA VIJEĆA  
dr. sc. Sanja Otočan