



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

Poslovni broj: Usoz-24/2022-23

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, dr.sc. Sanje Otočan, Blanše Turić, Snježane Horvat Paliska i Gordane Marušić-Babić, članica vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, povodom prijedloga L. U. S. d. L., F. i M. G., F., koje zastupa opunomoćenica dr.sc. S. M., specijalistica iz oblasti ustavnog prava, odvjetnica iz Zajedničkog odvjetničkog ureda dr. se. M., G.¹ i G.², Z., radi ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici vijeća održanoj 29. travnja 2024.

p r e s u d i o j e

Prijedlog se odbija.

Obrazloženje

1. Podnositelji prijedloga osporavaju zakonitost Odluke o izradi VI. izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Općine Fažana ("Službene novine Istarske županije", br. 22/20 i 28/20, dalje Odluka o izradi) i Odluke o donošenju VI. izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Općine Fažana ("Službene novine Istarske županije", br. 21/21- u daljnjem tekstu: Odluka o donošenju) kojim se mijenjaju i dopunjuju odredbe Prostornog plana uređenja Općine Fažana ("Službene novine Istarske županije", 10/06, 9/08, 3/09, 1/14, 1/16, 14/19, 2/20 – pročišćeni tekst, dalje: PPUO)

2. U opširnom prijedlogu navode da Odluka o donošenju nije zakonita jer ni Odluka o izradi ovih izmjena i dopuna PPUO-a nije zakonita, pošto, u postupku njezina donošenja, nije provedeno savjetovanje s javnošću te da Odluka o izradi VI. izmjene i dopune PPUO-a po sadržaju svojih stavki nije u skladu sa Zakonom o prostornom uređenju ("Narodne novine", br. 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19, dalje: ZPU), a posljedica čega je neispunjavanje svrhe koju Odluka o izradi ima prema tom Zakonu, a time i njezina nezakonitost. Činjenica što Odluka o izradi ima sve stavke propisane odredbama članka 89. ZPU-a, koje su detaljno napisane u zasebnim člancima, ne znači da je sadržaj tih stavki određen Odlukom o izradi u skladu sa ZPU-om tj. da ispunjava svrhu koju prema tom Zakonu treba ispunjavati. Mišljenja su da u Odluci o izradi nisu navedeni razlozi donošenja plana te ciljevi i programska polazišta prostornog plana, umjesto toga Odluka o izradi upućuje na stručnu podlogu - Idejno arhitektonsko-urbanističko rješenje Fažana, što je protivno članku 89. stavku 1. točkama 2. i 5. ZPU-a.

3. Tvrde da niti javna rasprava o Odluci o donošenju nije zakonito provedena jer je trajala 15 dana, umjesto 30, pri čemu smatraju da je kriterij za određivanje trajanja javne rasprave o prijedlogu izmjena i dopuna prostornih planova uređenja općina pojam: „morsko područje“ koje se nalazi ili ne nalazi unutar obuhvata tog plana, a predmetni PPU se odnosi na granice općine u čijem području se nalazi i morsko područje. Pritom citiraju odredbu članka 3. Odluke o donošenju kojom se mijenja članak 5. Prostornog plana uređenja Općine Fažana tako da glasi:

„Uređivanje prostora unutar obuhvata PPUO-a, kao što je izgradnja građevina, uređivanje zemljišta te obavljanje drugih djelatnosti iznad, na ili ispod površine zemlje, kao i na moru i morskome dnu, može se obavljati isključivo sukladno ovom PPUO-u, Prostornom planu Istarske županije ("Službene novine Istarske županije" br. 2/02, 1105, 4/05 i 14/05 - pročišćeni tekst, 10/08, 7/10, 16/11 - pročišćeni tekst, 13/12, 9/16, 14/16 - pročišćeni tekst), Zakonu o prostornom uređenju ("Narodne novine", broj: 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19), posebnim propisima, kao i na temelju onih odredbi prostornih planova užih područja (DPU i/ili UPU) koje nisu u suprotnosti s ovim PPUO-om, PPIŽ-om i/ili Zakonom.".

Nadalje ističu i da nema dokaza da je nositelj izrade izmjena i dopuna PPUO-a pisane obavijesti s obrazloženjima dostavio sudionicima javne rasprave prije nego li je konačni prijedlog upućen predstavničkom tijelu na donošenje.

3.1. Nezakonitost Odluke o donošenju, osim iz razloga navedenih pod točkom 3. ove presude, podnositelji nalaze u tvrdnji da je suglasnost nadležnog ministarstva dana 8. travnja 2021., nakon čega se plan mijenjao povećanjem broja soba, visina i dr., ali se prije donošenja, nije ishodila nova suglasnost.

3.2. Odluka o donošenju nije u skladu s člankom 51. stavak 1. i 3. Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata ("Narodne novine", br. 74/15), jer u Odluci o donošenju nije navedena puna oznaka plana koji se mijenja i dopunjuje. Prigovaraju i tome što se u članku 1. Odluke o donošenju navodi da je izmjene i dopune izradilo trgovačko društvo, koje nije nadležno za izradu plana, već samo za izradu nacрта.

3.3. Ističu i da odredba članka 161. PPUO-a nije u skladu s odredbom članka 93. stavka 1. ZPU-a, kojom je propisana mogućnost pribavljanja stručnih rješenja prostornog plana izradom više varijantnih rješenja, jer se odredbom članka 161. stavka 2. Prostornog plana uređenja Općine Fažana prije i poslije njegovih VI. izmjena i dopuna, propisuje mogućnost izrade stručnih podloga - idejnih urbanističkih-arhitektonskih rješenja koja, s obzirom na svoj naziv, ne daju više varijantnih rješenja kao je to propisano navedenom odredbom ZPU-a te ponovno ističu da je ovo pitanje trebalo biti uređeno u Odluci o izradi prostornog plana.

3.4. Konačno prigovaraju da predmetna Odluka o donošenju nije u skladu s odredbama višeg prostornog plana tj. Prostornog plana Istarske županije („Službene novine Istarske županije", br. 14/16 - pročišćeni tekst; dalje: PPIŽ) i to s njegovom odredbom članka 57. stavka 2. maksimalnu gustoću korištenja i koeficijente izgrađenosti i iskoristivosti pojedinačne građevinske čestice pa, s tim u vezi osporavaju odredbe članka 4., tablicu članka 8., članke 9., 10. i članak 13. Odluke o donošenju.

4. Opisani prijedlog dostavljen je donositelju na očitovanje.

5. U svojem očitovanju donositelj, putem predsjednika Općinskog vijeća, tvrdi da je postupak donošenja predmetnih odluka propisan odredbama Zakona o prostornom uređenju ("Narodne novine", br. 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19, dalje: ZPU) i da su, suprotno navodima predlagatelja, obje odluke u cijelosti u skladu s odredbama ZPU-a, odredbama Prostornog plana Istarske županije te ostalim relevantnim

propisima. Postupak donošenja Plana započeo je donošenjem Odluke o izradi VI. izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja kao što nalaže članak 86. ZPU-a dana 31.08. 2020. godine. Ista je izrađena na način da sadrži sve bitne odrednice popisane člankom 89. ZPU-a. Dapače, praktički svaka stavka propisana člankom 89. ZPU-a ima u Odluci o izradi zaseban detaljno napisan članak s vlastitim podnaslovom, to što ovdje predlagatelji nisu zadovoljni sa sadržajem istih ne znači da jasna zakonska procedura nije zadovoljena. Temeljem članka 90. ZPU-a zatraženi su zahtjevi javnopravnih tijela određenih Odlukom te je dostavljena Hrvatskom zavodu za prostorni razvoj (članak 86. st.5.) kao i susjednim gradovima i općinama (čl. 88. stavak 2). Očitovanje i zahtjevi dobiveni od strane Zavoda za prostorno uređenje I. županije dobiveno 24. rujna 2020. godine u svojoj biti nije se referirao na bitne odrednice, pošto je sama Odluka izrađena sukladno zakonskim odredbama.

5.1. Sukladno članku 95. stavak 2., 96. i 97. ZPU-a je objavljena javna rasprava o Prijedlogu Plana u trajanju od 15 dana kao što je propisano Odlukom o izradi i člankom 98. st.3 ZPU-a. Napominju da nisu točne tvrdnje predlagatelja da je, sukladno članku 98. stavak 4 ZPU-a, bilo potrebno održati javni uvid u trajanju od 30 dana iz razloga što se predmetnim Izmjenama Plana nisu planirane nikakve promjene zahvata odnosno izmjene morskih površina. Naime, morske površine su definirane u članku 3. točka 21. ZPU-a kao: " unutarne morske vode Republike Hrvatske, teritorijalno more Republike Hrvatske, zračni prostor iznad njih te dno i podzemlje tih morskih prostora, zaštićeni ekološko-ribolovni pojas Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: ZERP) i epikontinentalni pojas Republike Hrvatske, a u smislu pripadnosti morskoj regiji pripada morskoj regiji Sredozemno more, podregija Jadransko more", što nekretnine na koje se izmjena i dopuna plana odnosi nesporne nisu.

5.2. U tijeku javne rasprave održano je i javno izlaganje te su sve zaprimljene primjedbe, mišljenja, očitovanja uzeti u obzir prilikom izrade izvješća o javnoj raspravi koje je objavljeno dana 30. ožujka 2021. godine sukladno članku 102. ZPU-a. Temeljem članka 106. ZPU-a, dana 8. rujna 2021. godine poslana je pisana obavijest svim sudionicima javne rasprave čiji su prijedlozi i primjedbe djelomično prihvaćeni ili nisu prihvaćeni. Nakon utvrđivanja Konačnog prijedloga plana, zatražen je, sukladno članku 107. ZPU-a, od strane Zavoda za prostorno uređenje I. županije mišljenje o usklađenosti Konačnog prijedloga plana sa Prostornim planom Istarske županije te je dana 02. travnja od nadležnog zavoda dobiveno mišljenje o usklađenosti klasa: 35002/20-04/09, urbroj: 2163/1-20-01/07-21-8. Nakon dobivenog pozitivnog mišljenja postupak donošenja Plana se nastavio pribavljanjem suglasnosti Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine o usklađenosti Plana sa ZPU-om i propisima donesenim na temelju predmetnog Zakona kao što nalaže članak 108. ZPU-a. Suglasnost Ministarstva je dobivena 15. travnja 2021. godine klasa: 350-02/21-11/22, urbroj: 531-06-1-2-21-2. Po okončanoj zakonski propisanoj proceduri Općinsko vijeće Općine Fažana je dana 09. rujna 2021. godine donijelo Odluku o donošenju VI. izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Općine Fažana koja je objavljena u Službenim novinama Istarske županije broj 21/21.

6. U svojem očitovanju na odgovor donositelja predlagatelji ostaju kod iznesenih prigovora.

7. Prijedlog nije osnovan.

8. Obzirom da se odluka o donošenju prostorno-planskog dokumenta ne može donijeti prije nego li je donesena odluka o izradi tog dokumenta, obje odluke su sastavni dio postupka donošenja prostorno-planskog dokumenta, kao i postupka

njegove izmjene i dopune. Iz ovog razloga Sud nije razdvojio postupke ocjene zakonitosti u odnosu na svaku od ovih pobijanih odluka.

9. Odluka o izradi VI. izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Općine Fažana („Službene novine Istarske županije“ 10/06, 09/08, 03/09, 1/14 i 1/16 i 2/20-pročišćeni tekst), koja je jednom izmijenjena objavljena je u službenom glasilu Istarske županije, broj 22/20 i 28/20, a donesena je pozivom na odredbu članka 86. stavka 3. ZPU-a i članka 39. Statuta Općine Fažana (Službene novine Istarske županije, br. 10/13), po Općinskom vijeću Općine Fažana, koje odredbe su valjana pravna osnova za donošenje ovog općeg akta.

10. Podnositelji smatraju da sadržaj odredbi ove Odluke o izradi ne korespondira s ciljem i svrhom odredbe članka 86. ZPU-a.

10.1. Odredba članka 86. ZPU-a propisuje da postupak donošenja prostorno-planskog dokumenta ili njegovih izmjena i dopuna započinje donošenjem odluke o izradi tog dokumenta, koju na razini jedinice lokalne samouprave donosi predstavničko tijelo te jedinice lokalne samouprave po prethodno pribavljenom mišljenju sukladno posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita okoliša i prirode, što je ovdje učinjeno. Odluka se objavljuje u javnom glasilu te jedinice lokalne samouprave i na platformi "eplanovi", čemu je također udovoljeno, a o njoj je obaviještena javnost i susjedni gradovi/općine (članak 88. ZPU).

10.2. Odluka o izradi, po ocjeni ovog Suda, sadrži sve navedeno u odredbi članka 89. ZPU-a jer sadrži valjanu pravnu osnovu za izradu i donošenje prostornog plana, razloge zbog kojih se plan donosi, ciljeve i programska polazišta, definiran je obuhvat predmetne izmjene i dopune prostornog plana, dana je sažeta ocjena stanja u obuhvatu prostornog plana, naveden je dokument u skladu s kojima se utvrđuju ciljevi za izradu, obznanjen je način na koji je pribavljeno stručno rješenje prostornog plana i u članku 8. Odluke o izradi je navedeno da se za izradu VI. Izmjena i dopuna PPU Općine Fažana ne predviđa izrada posebnih stručnih podloga, izuzev idejnog urbanističko-arhitektonskog rješenja studija 'ZDL arhitekti' koje je Općinsko Vijeće verificiralo u prosincu 2019. te da će se stručne podloge (podaci, planske smjernice i propisani dokumenti) koji za potrebe izrade Plana iz područja svog djelokruga osiguravaju tijela i osobe određene posebnim propisima pribaviti u skladu s odredbama članka 90. ZPU-a, u roku od 20 dana od dana dostave Odluke o izradi Plana. U članku 10. Odluke o izradi naveden je popis javnopravnih tijela određenih posebnim propisima koja trebaju sudjelovati u izradi prostornog plana. Također, u članku 11. Odluke o izradi je određena dinamika s fazama za izradu prostornog plana, odnosno rok za pripremu zahtjeva za izradu prostornog plana tijela i osoba određenih posebnim propisima te je određeno da će se postupak financirati iz sredstava proračuna Općine Fažana.

11. Stoga predlagatelji neosnovano tvrde da Odluka o izradi ne sadrži ono što je propisano člankom 89. stavkom 1. točkom 2. i 5. ZPU-a tj. da ne sadrži razloge zbog kojih se plan donosi, ciljeve i programska polazišta i popis dokumenta u skladu s kojima se utvrđuju zahtjevi za donošenje plana.

12. Upravo suprotno, prema odredbama članaka 4. i 7. Odluke o izradi osnovni razlog izrade VI. Izmjena i dopuna Plana je stvaranje prostorno-planskih uvjeta u cilju omogućavanja realizacije „Idejnog arhitektonsko-urbanističkog rješenja Fažana“ (Z... a., R., studeni 2019.), odobrenog od strane Općinskog vijeća na 24. radnoj sjednici dana 2. prosinca 2019., kojim se predlaže nova prostorno - funkcionalna cjelina unutar naselja F. uz obalu, sjeverno od receptivnog punkta za B., koja objedinjuje ugostiteljsko turističku namjenu – hotel, sa zonom mješovite namjene - višestambenih građevina, sve s konačnim ciljem poticanja dodatnih mjera razvoja prostora Općine, u

skladu s poštivanjem aktualne prostorno-planske dokumentacije te svih zakonskih i podzakonskih akata, uz napomenu da je potrebno provjeriti i uvjete za parkiranje, kao i uvjete gradnje i smještaja benzinskih postaja.

13. Nadalje, vezano za prigovor da Odluka o izradi nije bila izložena javnom savjetovanju sukladno članku 11. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", br. 25/13, 85/15, 69/22, dalje: ZPPI), Sud nalazi da odluke o izradi prostorno-planskog dokumenta same za sebe, konkretno svojim propisanim sadržajem, ne utječu na interese građana i pravnih osoba, jer je riječ o odluci kojom se utvrđuju i javno obznanjuju ciljevi i ostali formalni uvjeti na osnovu kojih će se donijeti odluka o donošenju plana tj. konkretni prostorno-planski dokument, koji sadrži konkretne prostorne uvjete pod kojima se omogućava gradnja na nekom području i za koji je javno savjetovanje obavezno jer zaista utječe na interese građana i pravnih osoba.

14. U odnosu na prigovore vezane za Odluku o donošenju, ona je donesena po predstavničkom tijelu Općine Fažana, na temelju odredbe članka 109. ZPU-a i odredbe članka 39. Statuta Općine Fažana („Službene novine Istarske županije broj 10/13), dana 20. rujna 2021. i objavljena je u službenom glasilu Istarske županije broj 21/21. Odluka o donošenju je po ocjeni Suda donesena na valjanoj pravnoj osnovi.

15. Javna rasprava je održana u vremenu od 15. veljače do 1. ožujka 2021. Obavijest o održavanju i načinu organiziranja javne rasprave objavljena je 11. veljače 2021. u dnevnom tisku (Glas Istre), na mrežnim stranicama Općine Fažana, [www...](#) i na službenim Internet stranicama Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. Za vrijeme trajanja javne rasprave o Prijedlogu Plana isti je bio izložen na javni uvid u prostorijama Vijećnice Općine Fažana svakog radnog dana, osim utorka, od 08,00 do 14,00 sati, a utorkom od 14,00 do 17,00 sati, kao i na web stranici Općine Fažana. Tijekom trajanja javnog uvida, održano je javno izlaganje od strane stručnog izrađivača plana dana 24. veljače 2021. Izvješće o provedenom javnom savjetovanju je objavljeno na internetskoj stranici Općine Fažana te su u njemu navedene pravne osobe koje su pozvane te fizičke i pravne osobe koje su sudjelovale u raspravi iznoseći svoje primjedbe i sugestije, u vezi s kojima je naznačeno koje su od njih prihvaćene, a koje ne. Ovdje predlagatelji nisu sudjelovali u javnoj raspravi predmetnih izmjena i dopuna plana.

15.1. Opisanim postupanjem je, po ocjeni ovog Suda u cijelosti udovoljeno zahtjevima iz odredbi članka 94. do 103. ZPU-a., koje reguliraju obveznost javne rasprave, sudionike, način objave i poziva, objavu izvješća o obavljenoj javnoj raspravi i sadržaj izvješća. Nema razloga sumnji da je udovoljeno i odredbi članka 106. ZPU-a jer je obavijest o razlozima neprihvatanja njihovih primjedbi i prijedloga dostavljena sudionicima javne rasprave 8. rujna 2021. prije upućivanja konačnog prijedloga prostornog plana predstavničkom tijelu na donošenje.

15.2. Osnovni prigovor podnositelja da je javna rasprava trajala prekratko jer da područje plana obuhvaća i morsko područje, zbog čega da je rasprava trebala trajati 30 dana, nije osnovan. Ovo stoga što se odredba članka 98. ZPU-a određuje trajanje rasprave kada je riječ o planu kojim se uređuje morsko područje, što ovdje nije slučaj. Naime, činjenica što se u obuhvatu nekog prostornog plana nalaze, unutarne vode, more, jezera i sl. (morsko područje), u situaciji u kojoj se konkretnom izmjenom i dopunom plana ne planira uređivanje morskog područja, nije dostatna za zaključak da je i za takvu izmjenu i dopunu potrebno provoditi raspravu u trajanju od 30 dana. U konkretnom slučaju se predmetnom Odlukom o donošenju planira građevinsko područje naselja, a ne morsko područje.

16. U odnosu na prigovore vezane za sadržaj Odluke o donošenju i njezine neusklađenosti s prostornim planom Istarske županije (PPIŽ) donositelj je dostavio suglasnosti nadležnih tijela pa valja zaključiti da nema prigovorene nesuglasnosti. Naime, procedura utvrđivanja usklađenosti sa zakonskim propisima te Prostornim planovima višeg reda je detaljno propisana odredbama ZPU-a i to člankom 16 ZPU-a koji određuje da međusobnu usklađenost prostornih planova, uz tijela, zavode i osobe iz članka 15. stavka 2. ovoga Zakona osigurava Ministarstvo davanjem suglasnosti u skladu s ovim Zakonom.

17. Konačno, valja napomenuti i to da je u međuvremenu donesena i VII izmjena i dopuna prostornog plana uređenja Općine Fažana, kojom su, u skladu sa samoupravnom ovlasti jedinice lokalne samouprave da samostalno, a u skladu sa zakonom, uređuje pitanja prostornog uređenja na svojem području, izmijenjeni uvjeti gradnje u zonama ugostiteljsko turističke namjene, što je bio predmet i ovih izmjena i dopuna.

18. Slijedom svega naprijed iznesenog odlučeno je kao u izreci, pozivom na odgovarajuću primjenu članka 57. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21, dalje: ZUS)

U Zagrebu, 29. travnja 2024.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.