



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

Poslovni broj: Usoz-128/2022-11

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 Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, Gordane Marušić-Babić, Radmile Bolanča Vuković, Jelene Rajić i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti po prijedlogu L.-Z. U. S. D. L. iz F., OIB: ..., koju zastupa dr. sc. S. M., odvjetnica iz Zajedničkog odvjetničkog ureda dr. sc. S. M., S. G. i dr. sc. D. G., Z., OIB: ..., na sjednici vijeća održanoj dana 30. rujna 2024.

p r e s u d i o j e

Prijedlog se odbija.

Obrazloženje

1. Predlagateljica je ovome Sudu podnijela obavijest o nezakonitosti Odluke o izradi izmjena i dopuna Prostornog plana Istarske županije ("Službene novine Istarske županije" broj 20/22. od 15. srpnja 2022., dalje: Odluka).
2. Podnositeljica u prijedlogu u bitnom ističe da je navedeni opći akt donesen suprotno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama i Zakona o prostornom uređenju. Poziva se na odredbu članka 11. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama iz koje proizlazi da kada se uređuju pitanja važna za imovinu, rad i život građana i drugih pravnih subjekata kao i zajednice u cjelini potrebno je provesti prilikom donošenja općeg akta savjetovanje sa javnošću. Stoga smatra da je donošenje navedene Odluke provedeno suprotno odredbi članka 11. stavka 5. Zakona o pravu na pristup informacijama. Osim navedenog smatra da je Odluka donesena suprotno odredbi članka 89. stavka 1. Zakona o prostornom uređenju. Citira navedenu odredbu članka 89. stavka 1. Zakona o prostornom uređenju te ističe da je sporna Odluka protivna navedenoj odredbi u pogledu četiri od deset mogućih sastavnica. Navodi da je pravna osnova za izradu i donošenje prostornih planova ili drugim riječima ovlaštenje za njihovu izradu i donošenje propisana odredbom članka 109. Zakona o prostornom uređenju čiji je naslov "Nadležnost za donošenje prostornih planova". Pravna osnova za donošenje Prostornog plana županije propisana je odredbom stavka 3. tog članka, a pravna osnova za donošenje izmjena i dopuna tog Plana sadržana je u toj odredbi i odredbi članka 113. stavka 1. Zakona o prostornom uređenju kojom je propisano da se odredbe tog Zakona kojim je uređena izrada i donošenje prostornih

planova na odgovarajući način primjenjuju na izradu i donošenje izmjena i dopuna prostornih planova. U konkretnom slučaju sporna odluka o izradi ima naslov "2. Pravna osnova", a pod tim naslovom članak 3. u kojemu su navedeni propisi u skladu s kojima se pristupa izradi plana ali ne sadrži pravnu osnovu za njegovu izradu i donošenje. Smatra da Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova i Uredba o informacijskom sustavu prostornog uređenja koji se spominju u odredbi članka 3. Odluke nisu pravna osnova za izradu i donošenje prostornog plana odnosno njihovih izmjena i dopuna niti sadrže pravnu osnovu za donošenje istih. Dakle, smatra da je Odluka protivna odredbi članka 89. stavka 1. točke 1. Zakona o prostornom uređenju jer ne sadrži pravnu osnovu za izradu i donošenje izmjena i dopuna Prostornog plana Istarske županije. Nadalje ističe da Odluka ima naslov "Razlozi za izradu izmjena i dopuna PPIŽ", a pod tim naslovom je članak 4. kojim je propisano da se izmjenama i dopunama PPIŽ-a pristupa zbog: određivanja obuhvata zahvata radi planiranja solarnih elektrana državnog i županijskog značaja (instalirane snage 10 MW i veće) u cilju provedbe zelene tranzicije, preispitivanje mogućnosti planiranja vjetroelektrana na moru, revizije odredbi za provedbu PPIŽ-a u dijelu proizvodnje energije iz obnovljivih izvora, izmjena pojedinih planskih rješenja prometnog sustava: pomorskog, cestovnog i željezničkog kao i elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme te elektroenergetske infrastrukture, usklađenje vodnogospodarskog sustava u dijelu novelacije vodnoopskrbnog plana Istarske županije do 2030. godine, analiza preispitivanja planskih rješenja pomorske infrastrukture, težišnog razvoja pomorskih luka, lučica i marina na području obuhvata PPIŽ, planiranje građevina za gospodarenje otpadom, usklađenje uočenih nedorečenosti i grešaka utvrđenih primjenom važećeg PPIŽ-a, usklađenje pojedinih segmenata PPIŽ-a sa izmijenjenim zakonskim i podzakonskim propisima. Navodi da razlozi donošenja prostornog plana moraju proizlaziti iz izvješća o stanju u prostoru, a koje se izvješće u citiranoj odredbi Odluke niti ne spominje. Podnositeljica smatra da Odluka ne sadrži razloge donošenja prostornog plana pa je stoga protivna odredbi članka 80. stavka 1. točke 2. Zakona o prostornom uređenju. Predlaže da Visoki upravni sud donese presudu kojom će ukinuti osporenu Odluku u cijelosti.

3. Očitovanje na navode podnositeljice dostavila je Stručna služba Skupštine Istarske županije. U očitovanju se pozvala na praksu ovoga Suda ustanovljenu u predmetima Usoz-28/2018 i Usoz-119/2020 u kojima je ovaj Sud zauzeo shvaćanje da nema razloga za javno savjetovanje u postupku donošenja odluke o izradi plana u smislu odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama. Što se tiče Zakona o prostornom uređenju ističe da pravna osnova za donošenje odluke o izradi izmjena i dopuna prostornog plana Istarske županije nisu odredbe članka 109. Zakona o prostornom uređenju jer se iste odnose isključivo na donošenje prostornih planova što je vidljivo iz samog naslova iz članka 109. Zakona o prostornom uređenju niti odredba članak 113. stavka 1. Zakona o prostornom uređenju koja je osnova za donošenje izmjene i dopune tog novog Plana. Smatra da su u preambuli odluke o izradi i dopuni prostornog plana Istarske županije nedvojbeno navedeni svi mjerodavni članci Zakona o prostornom uređenju na temelju kojih je donesena Odluka o izradi izmjena i dopuna Prostornog plana Istarske županije kao i mjerodavni članci Statuta Istarske županije. Smatraju da se predlagateljica za pokretanje postupka ne snalazi u tumačenju odredbi poglavlja 6.5. Zakona o prostornom uređenju. Ističe da je važno napomenuti da je važeći Prostorni plan Istarske županije ("Službene novine Istarske županije" broj 2/02.,

1/05., 4/05., 14/05.-pročišćeni tekst, 10/08., 7/10., 16/11.-pročišćeni tekst, 13/12., 9/16., 14/16.-pročišćeni tekst) izrađen temeljem članka 56. stavka 2. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“ 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12.) kao strateški dokument prostornog uređenja koji je važio prije stupanja na snagu novog Zakona. Detaljnije objašnjenje sadržano je u članku 6. stavku 1. sporne Odluke iz čega proizlazi i veza sa člankom 198. stavkom 3. Zakona o prostornom uređenju vezano za razloge za donošenje prostornog plana. Ističe da se ponovno u podnaslovu prijedloga pogrešno navodi pojam "donošenje" umjesto pojam "izrada". Isto tako navodi se članak 8. stavak 2. Zakona o prostornom uređenju u kojem se pod pojmom "stanje u prostoru" pogrešno tumači da se radi o "izvješću o stanju u prostoru". Izvješće o stanju u prostoru izrađuje se sukladno odredbama Pravilnika o sadržaju i obveznim prostornim pokazateljima izvješća o stanju u prostoru („Narodne novine“ 48/14., 19/15.) na temelju obveze utvrđene člancima 39. do 41. Zakona o prostornom uređenju. Ističe da je posljednje izvješće o stanju u prostoru Istarske županije za period od 2013. do 2016. kojeg je donijela Skupština Istarske županije ("Službene novine Istarske županije" broj 8/18.) objavljeno na web stranicama Zavoda za prostorno uređenje I. županije. Navodi da je u završnoj fazi izrada novog Izvješća o stanju u prostoru Istarske županije za razdoblje od 2017. do 2020. Ističe da nije točna konstatacija da razlozi za izradu (ne za "donošenje" kako je pogrešno navedeno u prijedlogu) prostornog plana moraju proizlaziti iz Izvješća o stanju u prostoru. Iz Izvješća o stanju u prostoru proizlazi ocjena stanja unutar obuhvata IDPPIŽ-a kako je navedeno u poglavlju "Sažeta ocjena u obuhvatu IDPPIŽ-a iz članka 6. stavka 2. Odluke o izradi IDPPIŽ-a koja glasi: "Ocjena stanja u obuhvatu izmjena i dopuna PPIŽ-a sadržana je u izvješćima o stanju u prostoru Istarske županije i pojedinačnim Izvješćima o stanju u prostoru jedinica lokalne samouprave u Istarskoj županiji". Dakle, nije točno da se Izvješće o stanju u prostoru niti ne spominje niti u odluci o izradi IDPPIŽ-a kako to tvrdi predlagateljica, iako taj dokument nije obavezan. Napominje da je sadržaj Odluke o izradi prostornog plana propisan člankom 89. stavkom 1. točkom 4. Zakona o prostornom uređenju, gdje je, između ostalog, u odluci o izradi prostornog plana potrebno navesti i "sažetu ocjenu stanja u obuhvata prostornog plana". Dakle, sažeta ocjena stanja ne treba biti u posebnom izvješću već, u samoj Odluci kako je i navedeno. Isto tako napominje da je Visoki upravni sud u svojoj presudi poslovni broj: Usoz-96/19 na stranici 4 već zauzeo pravno stajalište po ovom pitanju "Sud nalazi osnovanim navod donositelja akta kako analiza stanja u prostoru koju je proveo izrađivač plana nema značaj dokumenta koji ulazi u doseg primjene odredbe glave 6.5. Zakona o prostornom uređenju kojim se razrađuje postupak izrade i donošenja prostornih planova te obvezuju tijela nadležnih za postupak izrade i donošenja prostornih planova". Stoga predlažu da se odbije navedeni prijedlog.

4. Prijedlog nije osnovan.

5. Podnositeljica prijedloga prvenstveno u prijedlogu navodi da je trebalo prilikom donošenja sporne Odluke provesti postupak savjetovanja s javnošću u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ 25/13., 85/15., 69/22. – dalje: ZPPI).

6. Odredbom članka 11. stavka 1. ZPPI-a propisano je da tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenata kada se njima utječe na interes građana i pravnih osoba.

7. Prema ustaljenoj praksi ovoga Suda, koju navodi i donositelj akta u svom očitovanju, uključivanje javnosti u postupke izrade i donošenja prostornih planova uređeno je glavom 6. točka 5. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“ 153/13., 65/17., 114/18., 39/19., 98/19., 67/23. – dalje: ZPU) pod naslovom "Postupak izrade i donošenja prostornih planova". Odredbom članka 86. točka 1. ZPU-a propisano je da izrada prostornog plana započinje na temelju odluke o izradi prostornog plana.

8. Odredbom članka 86. stavak 3. ZPU-a propisano je da odluku o izradi prostornog plana područne (regionalne) odnosno lokalne razine donosi predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne) odnosno lokalne razine po prethodno pribavljenom mišljenju sukladno posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita okoliša i prirode. Sadržaj odluke o izradi propisan je odredbom članka 89. ZPU-a.

9. Odlukom o izradi prostornog plana započinje izrada prostornog plana kako to propisuje članak 86. Zakona. Odluka prema stavku 4. navedenog članka objavljuje se u Narodnim novinama, odnosno u službenom glasilu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave koja je tu odluku donijela te u informacijskom sustavu prostornog uređenja. Prema odredbi članka 88. ZPU-a nositelj izrade po objavi odluke o izradi prostornog plana obavještava javnost o izradi prostornog plana na mrežnoj stranici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

10. Prema ocjeni ovoga Suda nema razloga za javno savjetovanje u postupku donošenja odluke o izradi plana u smislu odredaba ZPPI-a kako to smatra podnositeljica. ZPU-om su detaljno razrađeni postupci izrade i donošenja prostornih planova koji omogućavaju sudjelovanje javnosti (Glava 6.5. ZPU-a).

11. Što se tiče prigovora podnositeljice da je sporna odluka u nesuglasju sa odredbama ZPU-a valja istaći da je sporna Odluka donesena na temelju valjane pravne osnove i to odredaba članaka 86. do 89., članka 198. stavka 3. ZPU-a te članaka 43. i 84. Statuta Istarske županije ("Službene novine Istarske županije" 10/09., 4/13., 16/17., 1/17., 2/17., 2/18., 10/20., 61/21.). Odredbom članka 86. stavka 1., 3., 4. i 5. ZPU-a propisano je da izrada prostornog plana započinje na temelju odluke o izradi prostornog plana. Odluku o izradi plana područne (regionalne) odnosno lokalne razine donosi predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne) odnosno lokalne razine po prethodno pribavljenom mišljenju sukladno posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita okoliša i prirode. Odluka o izradi prostornog plana objavljuje se u "Narodnim novinama" odnosno u Službenom glasniku jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave koja je tu odluku donijela te u informacijskom sustavu prostornog uređenja. Postupak izrade i donošenja prostornog plana kroz sve faze izrade i donošenja prostornog plana određenih ovim Zakonom ovisi o elektroničkom sustavu e-planovi. Člankom 88. stavkom 1., 2. i 3. ZPU-a propisano je da nositelj izrade po objavi odluke o izradi prostornog plana obavještava javnost o izradi prostornog plana na mrežnoj stranici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Stavkom 3. propisano je da o izradi prostornog plana županije, odnosno prostornog plana Grada Zagreba moraju se obavijestiti i susjedne županije odnosno Grad Zagreb. Člankom 89. stavkom 1. ZPU-a propisano je da odluka o izradi prostornog plana ovisi o vrsti prostornog plana i postupku njegove izrade (izrada novog plana, njegovih izmjena i/ili dopuna, odnosno stavljanje izvan snage) sadrži osobito: 1. pravnu osnovu za izradu i donošenje prostornog plana, 2. razloge donošenja prostornog plana, ciljeve i programsko polazište, 3. obuhvat prostornog plana, 4. sažetu ocjenu stanja u obuhvatu prostornog plana, 5. popis sektorskih strategija i drugih dokumenata u skladu

s kojima se utvrđuju zahtjevi za izradu prostornih planova, 6. način pribavljanja stručnih mišljenja prostornog plana, 7. popis javnopravnih tijela određenih posebnim propisima koja daju zahtjev za izradu prostornog plana te drugih sudionika korisnika prostora koji trebaju sudjelovati u izradi prostornog plana, 8. planiranu dinamiku s fazama za izradu prostornog plana, odnosno rok za pripremu zahtjeva za izradu prostornog plana tijela i osoba određenih posebnim propisima, 9. izvore financiranja izrade prostornog plana i 10. druga pitanja značajna za izradu prostornog plana.

12. Odborom članka 198. stavka 3. ZPU-a, temeljem kojeg je također sporna Odluka donesena propisano je da dokumenti prostornog uređenja iz stavka 1. (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 njihovih stavljanja izvan snage na temelju ovog Zakona) mogu se mijenjati i/ili dopunjavati te staviti izvan snage i prije donošenja prostornih planova prema ovom Zakonu.

13. Stoga je sporna Odluka, prema ocjeni ovoga Suda, donijeta od strane nadležnog tijela predstavničkog tijela jedinice regionalne samouprave te na temelju valjanih odredaba ZPU-a i Statuta. Pravna osnova za donošenje sporne odluke nije odredba članka 109. ZPU-a, kako to pogrešno smatra podnositeljica, jer se ista odnosi isključivo na donošenje prostornih planova što je jasno vidljivo iz samog naslova iznad članka 109. ZPU-a "Nadležnost za donošenje prostornih planova", niti odredba članka 113. stavka 1. ZPU-a, kako to pogrešno smatra podnositeljica koja je osnova za izmjenu i donošenje novog Plana. Dakle, različite su odredbe koje se odnose na postupak donošenja odluke o izradi prostornog plana te odluke o donošenju prostornih planova. Što se tiče razloga za donošenje prostornog plana za koje podnositeljica tvrdi da ih Odluka ne sadrži te da je time povrijeđena odredba članka 89. stavka 1. točke 2. ZPU-a valja istaći, da podnositeljica ponovo navodi da razlozi donošenja prostornog plana u skladu s načelom integralnog pristupa u prostornom planiranju iz odredbe članka 8. stavak 2. ZPU-a moraju proizlaziti iz izvješća o stanju u prostoru, a koje se izvješće u citiranoj Odluci ne spominje, da podnositeljica pogrešno navodi pojam donošenje umjesto pojam izrade. Isto tako navodi se članak 8. stavak 2. ZPU-a u kojem se pod pojmom "stanje u prostoru" pogrešno tumači da se radi o "izvješću o stanju u prostoru". Naime, kako to pravilno navodi donositelj u svom očitovanju Izvješće o stanju u prostoru izrađuje se sukladno odredbama Pravilnika o sadržaju, obveznim prostornim pokazateljima izvješća o stanju u prostoru („Narodne novine“ 48/14., 19/15.), a na temelju obveze utvrđene člankom 39. do 41. ZPU-a. Međutim, nije točno da razlozi za izradu prostornog plana moraju proizlaziti iz Izvješća o stanju u prostoru. Iz izvješća o stanju u prostoru proizlazi ocjena stanja unutar obuhvata sporne Odluke kako je navedeno u poglavlju "Sažeta ocjena u obuhvatu IDPPIŽ-a" i članka 6. stavak 2. Odluke o izradi IDPPIŽ-a koja glasi: "Ocjena stanja u obuhvatu izmjena i dopuna PPIŽ-a sadržana je u izvješćima o stanju u prostoru Istarske županije i pojedinačnim izvješćima o stanju u prostoru jedinica lokalne samouprave u Istarskoj županiji." Dakle, nije točno kako to tvrdi podnositeljica, da se izvješće o stanju u prostoru niti ne spominje u spornoj Odluci, iako taj dokument nije obvezatan. Naime, sadržaj Odluke o izradi prostornog plana propisan je člankom 89. stavkom 1. točkom 4. ZPU-a, a gdje između ostalog u Odluci o izradi prostornog plana potrebno je navesti i "sažetu ocjenu stanja u obuhvatu prostornog plana", dakle, ne u posebnom izvješću već u samoj Odluci, kako je to i navedeno.

14. S obzirom na sve navedeno prema ocjeni ovoga Suda osporena Odluka se ne može ocijeniti nezakonitom.

15. Trebalo je stoga odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.) odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 30. rujna 2024.

Predsjednica vijeća
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.