



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

Poslovni broj: Usoz-126/2022-14

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 Radmile Bolanča Vuković članica vijeća te više sudske savjetnice-specijalistice Ivane Mamić-Vuković, zapisničarke, povodom zahtjeva L. U. S. d. L., F., OIB: ..., koju zastupa opunomoćenica dr. sc. S. M., specijalistica iz oblasti ustavnog prava, odvjetnica iz Zajedničkog odvjetničkog ureda dr. sc. S. M., S. G. i dr.sc. D. G., Z., radi ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici vijeća održanoj 26. studenog 2024.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

1. Podnositeljica osporava zakonitost Odluke o izradi VII. izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Općine Fažana („Službene novine Istarske županije“, br. 18/22, dalje Odluka o izradi).
2. U zahtjevu navodi da Odluka o izradi ovih izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Općine Fažana („Službene novine Istarske županije“, broj 10/06., 9/08., 3/09., 1/14., 1/16., 14/19.,2/20. – pročišćeni tekst i 21/21.- dalje: PPU) sadrži nezakonitosti, koje proizlaze iz povrede odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13. i 85/15.), kojima se uređuje pitanje savjetovanja s javnošću i Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, broj 153/13., 65/17., 114/18., 39/19. i 98/19., u daljnjem tekstu: ZPU), kojima se uređuje postupak njezine izrade i donošenja te njezin sadržaj. Prema odredbi članka 11. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, uz ostalo, *jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju podzakonskih propisa, te općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba*, što je u postupku donošenja Odluke o izradi izostalo, čime su povrijeđene i norme europskog prava. Također, smatra da Odluka o izradi nema sve stavke propisane odredbama članka 89. ZPU-a i da joj nedostaje valjana pravna osnova za donošenje. Ovo stoga, što je, pravna osnova za donošenje prostornog plana uređenja općine propisana odredbom članka 109. stavka 4. ZPU-a, dok je pravna osnova za donošenje izmjena i dopuna tog plana sadržana je u toj odredbi i odredbi članka 113.

stavka 1. ZPU-a kojom je propisano da se odredbe tog Zakona kojima je uređena izrada i donošenje prostornih planova na odgovarajući način primjenjuju na izradu i donošenje izmjena i dopuna prostornih planova. Pravna osnova za izradu i donošenje prostornih planova iz djelokruga jedinica lokalne samouprave sadržana je i u odgovarajućoj odredbi statuta jedinice lokalne samouprave. Prema tome, ova Odluka o izradi ne sadrži pravnu osnovu za izradu i donošenje prostornog plana, nema razloga za donošenja prostornog plana, sažete ocjene stanja u obuhvatu prostornog plana i popisa sektorskih strategija, planova, studija i drugih dokumenata propisanih posebnim zakonima kojima, odnosno u skladu s kojima se utvrđuju zahtjevi za izradu prostornih planova. Najznačajniji nedostatak Odluke o izradi je zanemarivanje izvješća o stanju u prostoru čime se izbjegavaju prva i treća faza procesa prostornog planiranja iz načela integralnog pristupa u prostornom planiranju (poznavanje, provjera i procjena mogućnosti korištenja, zaštite i razvoja prostora te praćenje provedbe prostornih planova i stanja u prostoru), a provedbom samo druge faze (izrada i donošenje prostornog plana), uz izbjegavanje određivanja razloga donošenja plana u Odluci o izradi i izbjegavanja prezentacije istih javnosti, omogućava se izrada i donošenje prostornog plana koji ne mari za ciljeve prostornog uređenja propisane ZPU-om te ne vodi računa o prostoru za koji se donosi i potrebama svih korisnika prostora, već mu je bitan samo probitak pojedinaca neposredno uključenih u izradu i donošenje plana i to na štetu prostora i drugih interesa zajednice. Opisani nedostaci, odnosno nezakonitosti nisu samo formalno-pravne prirode, nego u znatnoj mjeri utječu na kvalitetu budućih prostorno planskih rješenja, a time na javne interese i privatne interese korisnika prostora. Priroda uočenih nedostataka, odnosno nezakonitosti je takva da je njihovo otklanjanje moguće samo ukidanjem cijele Odluke o izradi. Predlaže stoga ukinuti napadanu Odluku o izradi.

4. Zahtjev je dostavljen donositelju na očitovanje.

5. U svojem očitovanju donositelj, po opunomoćeniku predsjednika Općinskog vijeća, odvjetniku F. S. iz Z. odvjetničkog ureda F. S. i L. T., P., tvrdi da je Odluka o izradi donesena sukladno odredbama ZPU-a te ostalim relevantnim propisima. Pravni osnov postoji i naveden je u Odluci (u preambuli i čl. 3. Odluke), te je u cijelosti i detaljno objašnjeno koji su razlozi za izradu plana. Cilj izmjena i dopuna plana je prenamjena određenih dijelova unutar obuhvata plana. Izvješće o stanju u prostoru je izrađeno. Člankom 6. Odluke u dovoljnoj mjeri ocijenjeno stanje u obuhvatu plana. Člankom 8. Odluke propisano je da će se u izradi koristiti sva raspoloživa dokumentacija prostora koju iz područja svog djelokruga osiguravaju javnopravna tijela, kao i sva druga raspoloživa dokumentacija u posjedu nositelja izrade plana, a osobito prostorni plan I. Ž. te Prostorni plan uređenja Općine F. Također, u Odluci se navodi da ukoliko se pokaže potreba za kakvim drugim stručnim podlogama od značaja za prostorno plansko uređenje, pristupiti će se izradi istih. Zaključuje da je Odluka o izradi izrađena na način da sadrži sve bitne odrednice popisane člankom 89. ZPU-a, postupljeno je sukladno članku 90. ZPU-a te je Odluka o izradi dostavljena Hrvatskom zavodu za prostorni razvoj (članak 86. st.5.) kao i susjednim gradovima i općinama (čl. 88. stavak 2), a javna rasprava je određena u smislu članka 97. ZPU-a. Iz sadržaja očitovanja proizlazi da se predlaže zahtjev odbiti.

6. U svojem očitovanju na odgovor donositelja predlagateljica ostaje kod iznesenih prigovora. Smatra da obzirom na to da, ZPU nema odredbe o provođenju savjetovanja s javnosti za ovaj opći akt, treba primijeniti Zakon o pravu na pristup

informacijama, a u vezi s ostalim tvrdnjama donositelja upućuje na sadržaj svojeg zahtjeva, jer Odluci o izradi nedostaje razumljivi opis ciljeva (razloga) za izradu i dokumentacija na osnovu koje se donose odluke o izradi prostornih planova, a analiza stanja u prostoru mora prethoditi nacrtu Odluke o izradi pa nije udovoljeno zahtjevima članka 89. ZPU-a.

7. Zahtjev nije osnovan.

8. Ovaj Sud je u predmetu Usoz-24/2022 već odlučivao o inicijativi ovdje predlagateljice kojim je osporavala VI. Odluku o izradi PPU-a Općine Fažana i Odluku o donošenju izmjena i dopuna PPU-a Općine Fažana te je, u toj svojoj odluci, istaknuo da su odluka o izradi i odluka o donošenju prostornog plana uređenja sastavni dio postupka donošenja prostorno-planskog dokumenta, kao i postupka njegove izmjene, a 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 je istaknuo 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. Slijedom navedenog nije osnovan prigovor povrede postupka donošenja predmetne Odluke o izradi, s osnova primjene ZPPI-a.

9. Predmetna Odluka o izradi je donijeta po Općinskom vijeću Općine Fažana pozivom na odredbu članka 86. stavka 3. ZPU-a i članka 39. Statuta Općine Fažana („Službene novine Istarske županije“ broj 10/13, dalje: Statut), koje odredbe su valjana pravna osnova za ovaj opći akt.

10. Vezano za prigovore koji se odnose na supstancijalni sadržaj odredbe članka 89. ZPU-a, a koji po mišljenju predlagateljice, Odluci o izradi nedostaje, Sud polazi od sadržaja odredbe članka 89. stavka 1. ZPU-a koji glasi:

" (1) Odluka o izradi prostornog plana, ovisno o vrsti prostornog plana i postupku njegove izrade (izrada novog plana, njegovih izmjena i/ili dopuna, odnosno zasebno stavljanje izvan snage), sadrži osobito:

1. pravnu osnovu za izradu i donošenje prostornog plana
2. razloge donošenja prostornog plana, ciljeve i programska polazišta
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 rješenja prostornog plana
7. popis javnopravnih tijela određenih posebnim propisima koja daju zahtjeve 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
10. druga pitanja značajna za izradu prostornog plana."

Odluka o izradi, po ocjeni ovog Suda, sadrži navedeno u odredbi članka 89. stavak 1. t. 1. ZPU-a, jer sadrži naznaku pravne osnove za izradu i donošenje prostornog plana, koje donositelj nalazi u odredbama ZPU-a, važećeg Prostornog plana Istarske županije i Pravilniku o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova (Narodne novine, broj 106/98,39/04,45/04,163/04 i 9/11), što znači da se Odluka o izradi donosi na temelju odgovarajućih odredbi Glave 6.5. ZPU-a, članka 39. Statuta i odgovarajućih odredbi navedenog podzakonskog akta.

Nadalje, Odluka o izradi sadrži i ostale sastavnice odredbe članka 89. stavak 1. točke od 2. do 10., jer su navedene u člancima od 4.-12. Odluke o izradi, kako slijedi:

" III RAZLOZI ZA IZRADU PLANA

Članak 4.

Razlozi izrade su primarno potrebna novelacija najvažnijeg prostorno-planskog dokumenta Općine, a sve sa ciljem mogućnosti prenamjene određenih dijelova obuhvata Plana redefiniranjem obuhvata i kapaciteta postojećih sadržaja, ili definiranjem preciznih uvjeta gradnje za neposrednu provedbu.

Teme koje su predmet ovih izmjena odnose se većinom na intervencije u prostoru od važnosti za Općinu Fažana, a dijelom su usmjerene i na usklađenje sa zahtjevima Županijskog zavoda.

IV OBUHVAT PLANA

Članak 5.

Obuhvat Plana je područje obuhvata važećeg Prostornog plana Općine Fažana, a kojim je obuhvaćeno područje Općine Fažana kao jedinice lokalne samouprave.

V SAŽETA OCJENA STANJA U OBUHVATU PLANA

Članak 6.

Područja obuhvata izmjena i dopuna plana predstavljaju dijelom dio građevinskog područja naselja Fažana, a dijelom izdvojena građevinska područja izvan naselja

VI CILJEVI I PROGRAMSKA POLAZIŠTA ZA IZRADU PLANA

Članak 7.

- analize, provjere i redefiniranja grafičkog i tekstualnog dijela Plana u dijelovima važnim za realizaciju planiranih

intervencija u prostoru od interesa za Općinu

- Analiza i revidiranje obuhvata UPU turističke zone „Vila San Lorenzo“

- Analize i revidiranje turističkih kapaciteta za UPU Manerini i UPU Bi Village

- analize i provjere uvjeta normativnih i infrastrukturnih rješenja; nerazvrstane ceste, garažno-parkirni prostori i ostali

eventualno potrebni infrastrukturni zahvati

- analize i revidiranje postojećih prostornih mogućnosti s ciljem osiguranja smještaja i gradnje Doma za starije osobe

unutar građevinskog područja naselja,

- analiza i ciljano usklađenje sa zahtjevima Županijskog zavoda za prostorno planiranje

- analize i revidiranje postojećih prostornih mogućnosti unutar proširene zone groblja

- analiza i revidiranje smještajnih kapaciteta unutar obuhvata UPU „Pineta“

- cestovna raskrižja predviđena planovima urbanističkog uređenja mogu se projektirati na drugačiji način, kao kružna

raskrižja umjesto klasičnog, ovisno o režimu prometovanja.

VII POPIS SEKTORSKIH STRATEGIJA, PLANOVA, STUDIJA, I DRUGIH DOKUMENATA PROPISANIH

**POSEBNIM ZAKONIMA KOJIMA, ODNOSNO U SKLADU S KOJIMA SE UTVRĐUJU
ZAHTJEVI ZA IZRADU**

PLANA

Članak 8.

U izradi će se koristiti sva raspoloživa dokumentacija prostora koju iz područja svog djelokruga osiguravaju

javnopravna tijela, kao i sva raspoloživa dokumentacija u posjedu nositelja izrade Plana, a osobito:

- Prostorni plan Istarske županije (Službene novine Istarske županije 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)

- Prostorni plan uređenja Općine Fažana (Službene novine Istarske županije 10/06, 9/08, 3/09, 1/14, 1/16, 14/19, 2/20 – pročišćeni tekst, 21/21).

Ukoliko se tijekom izrade Plana ukaže potreba i za drugim stručnim podlogama od značaja za prostorno plansko uređenje, pristupit će se izradi istih.

VIII NAČIN PRIBAVLJANJA STRUČNIH RJEŠENJA

Članak 9.

Stručne podloge (podaci, planske smjernice i propisani dokumenti) koji za potrebe izrade Plana iz područja svog djelokruga osiguravaju tijela i osobe određene posebnim propisima pribavit će se u skladu s odredbama članka 90. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“ broj 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19) u roku od 20 dana od dana dostave Odluke o izradi Plana.

**IX POPIS JAVNOPRAVNIH TIJELA ODREĐENIH POSEBNIM PROPISIMA, KOJA
DAJU ZAHTJEVE ZA IZRADU PLANA, TE DRUGIH SUDIONIKA KOJI ĆE
SUDJELOVATI U IZRADI PLANA**

Članak 10.

U postupku izrade i donošenja Plana tražit će se zahtjevi za izradu Plana (prijedlozi, podaci, planske smjernice, propisani dokumenti i drugi akti prema posebnim propisima) od sljedećih javnopravnih tijela:

– Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Zagreb, Republike Austrije 20

– Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Zagreb, Radnička cesta 80

– Ministarstvo poljoprivrede, Zagreb, Ulica Grada Vukovara 78

– Ministarstvo kulture i medija, Konzervatorski odjel u Puli, Grada Graza 2

– Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Uprava za zaštitu prirode, Zagreb, Radnička cesta 80

– Ministarstvo obrane Republike Hrvatske, , Zagreb, Trg Kralja Petra Krešimira IV/1

– Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, Zagreb, Miramarska cesta 22

– Ministarstvo unutarnjih poslova, Ravnateljstvo policije, Policijska uprava Istarska, Pula, Trg Republike 1

– Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, Zagreb, Dežmanova 10,

– unutarnjih poslova, Ravnateljstvo civilne zaštite, Područni ured civilne zaštite Rijeka, Služba civilne zaštite

Pazin, Pazin, M. B. Rašana 7

– Istarska županija, Upravni odjel za održivi razvoj, Pula, Flanatička 29

– Istarska županija, Upravni odjel za decentralizaciju, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, prostorno uređenje i gradnju, Pula, Riva 8

- *Zavod za prostorno uređenje Istarske županije, Pula, Riva 8*
- *Zavod za javno zdravstvo Istarske županije, Pula, Nazorova 23*
- *Hrvatske vode, VGO za vodno područje slivova Sjevernog Jadrana, Rijeka, Đure Šporera 3*
- *Hrvatske šume, Uprava šuma Buzet, Naselje Goričica 2*
- *Državna geodetska uprava, Ured za katastar Pula, Forum 13*
- *Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb, Vončinina 3*
- *Županijska uprava za ceste Istarske Županije, Pazin. M. B. Rašana 2/4*
- *HAKOM - Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9*
- *Vodovod Pula d.o.o., Pula, Radićeva 9*
- *HEP - ODS d.o.o., Elektroistra Pula, Pula, Vergerijeva 6*
- *Pula Herculanea d.o.o., Pula, Trg I. Istarske brigade 14*
- *Pragrande d.o.o., Pula, Trg I. Istarske brigade 14*
- *Plinara d.o.o., Pula, Industrijska 17*
- *Ured državne uprave u Istarskoj županiji, Služba za gospodarstvo, Pula, Splitska 14*
- *Lučka uprava Pula, Riva 2*
- *Lučka kapetanija Pula, Riva 18.*

Ako se tijekom provedbe aktivnosti vezanih uz izradu Plana ukaže potreba, u postupak izrade moguće je uključiti i druge sudionike.

X ROKOVI

Članak 11.

Za izradu Plana određuju se sljedeći rokovi:

- *za izradu Nacrta prijedloga Plana - rok od 30 dana od isteka roka dostave zahtjeva javnopravnih tijela,*
- *za provođenje javnog uvida (javne rasprave) u Prijedlog Plana - rok od 15 dana,*
- *izrada Izvješća – rok od 15 dana*
- *za izradu Nacrta konačnog prijedloga Plana - rok od 30 dana od provedenog javnog uvida (javne rasprave) i isteka roka za dobivanje mišljenja javnopravnih tijela i pravnih osoba određenih posebnim propisima,*
- *izrada Konačnog prijedloga Plana - rok 30 dana*
- *pribavljanje mišljenja zavoda na Konačni prijedlog Plana prema čl. 107 – rok 15 dana*
- *pribavljanje suglasnosti Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine prema na Konačni prijedlog Plana čl. 108. Zakona – rok 30 dana*
- *izrada elaborata usvojenog Plana – rok 15 dana (nakon usvajanja Plana na Vijeću)*
- *izrada pročišćenog teksta i grafike, sukladno čl. 113. Zakona – rok 30 dana od usvajanja Plana*

Rok za dostavu zahtjeva za izradu Plana javnopravnih tijela iz članka 10. ove Odluke iznosi 20 dana od dana zaprimanja zahtjeva.

XI. IZVORI FINANCIRANJA

Članak 12.

Izrada Plana financirat će se iz sredstava Proračuna Općine Fažana."

Iz naprijed citiranog je vidljivo da Odluka o izradi sadrži zakonom propisani obvezni sadržaj.

Pritom Sud nalazi da na ocjenu sukladnosti Odluke o izradi s odredbom članka 89. ZPU-a, ne utječe mišljenje predlagateljice da odluke o izradi prostornih planova moraju sadržavati detaljna objašnjenja svake stavke obveznog sadržaja odluka o izradi

prostornih planova, jer takvo što zakon ne propisuje, a detaljna evaluacija, ciljeva, razloga i sadržaja budućeg prostornog plana ili njegove izmjene, se provodi u postupku ocjene sukladnosti prijedloga Odluke o donošenju prostornog plana (ili njegove izmjene) u kojoj sudjeluju sva zakonom određena stručna tijela i naposljetku javnost u postupku savjetovanja o konkretnim rješenjima prostornog plana u donošenju ili njegovoj izmjeni.

11. Stoga predlagateljica neosnovano tvrdi da Odluka o izradi ne sadrži ono što je propisano člankom 89. ZPU-a.

12. Slijedom svega naprijed iznesenog odlučeno je kao u izreci, pozivom na odgovarajuću primjenu članka članka 116. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 36/24).

U Zagrebu, 26. studenog 2024.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.