NN 142/2021 (23.12.2021.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usoz-113/20-6 od 29. studenoga 2021.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2432

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Sanje Otočan, Dijane Vidović, Senke Orlić Zaninović i Marine Kosović Marković, članica vijeća, te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, radi ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti, na sjednici vijeća održanoj 29. studenoga 2021.

presudio je

Ukida se odredba članka 19. točke 4.3. Odluke o donošenju Urbanističkog plana uređenja 1 – Rab, Palit, Banjol (NA 1_1 NA 1_2 NA 1_3 NA 3_1 NA 3_4 NA 3_5 NA 3_{12}, Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 46/18. i 27/20.).

Obrazloženje

1. M. B. iz R., M. D. iz R. i L. G. iz R., su na temelju odredbe članka 83. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima, »Narodne novine«, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH, 29/17. i 110/21., dalje: ZUS), podnijeli obavijest kojom predlažu da Sud po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti članka 9. Odluke o donošenju ciljanih Izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada Raba (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 19/16.), članka 19. točke 1. i 4.3 Odluke o donošenju Urbanističkog plana uređenja 1 – Rab, Palit, Banjol (NA 1_1 NA 1_2 NA 1_3 NA 3_1 NA 3_4 NA 3_5 NA 3_{12}, Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 46/18.) i članka 3. Odluke o donošenju Izmjena i dopuna Urbanističkog plana uređenja 1 – Rab, Palit, Banjol (NA 1_1, NA 1_2, NA 1_3, NA 3_1, NA 3_4, NA 3_5, NA 3_{12}, Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 27/20.), u dijelu kojim je izmijenjen članak 19. točka 7.4. Odluke o donošenju Urbanističkog plana uređenja1 – Rab, Palit, Banjol.

2. Predmet ovog spora je ocjena zakonitosti članka 19. točke 1. i 4.3 Odluke o donošenju Urbanističkog plana uređenja 1 – Rab, Palit, Banjol (NA 1_1, NA 1_2, NA 1_3, NA 3_1, NA 3_4, NA 3_5, NA 3_{12}, Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 46/18.) i članka 3. Odluke o donošenju Izmjena i dopuna Urbanističkog plana uređenja 1 – Rab, Palit, Banjol (NA 1_1, NA 1_2, NA 1_3, NA 3_1, NA 3_4, NA 3_5, NA 3_{12}, Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 27/20.). Radi toga je Sud na temelju odredbe članka 113. stavka 1. Sudskog Poslovnika (»Narodne novine«, broj 37/14., 49/14., 8/15., 35/15., 123/15., 45/16., 29/17., 33/17., 34/17., 57/17., 101/18., 119/18., 81/19., 128/19., 39/20., 47/20., 138/20., 147/20., 70/21. i 99/21.), spojio predmete poslovni broj: Usoz-113/21 i Usoz-114/21 radi provođenja jedinstvenog postupka i donošenja zajedničke odluke, budući da se u oba predmeta osporava zakonitost određenih odredbi Odluke o donošenju Urbanističkog plana uređenja 1 – Rab, Palit, Banjol (NA 1_1, NA 1_2, NA 1_3, NA 3_1, NA 3_4, NA 3_5, NA 3_{12}, Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 46/18. i Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 27/20., dalje: UPU 1).

3. Podnositelji u obavijesti navode da se opći akti odnose na prostorno uređenje buduće lokacije – građevinske parcele na kojoj investitor želi sagraditi hotel. Radi se o izgrađenom građevinskom zemljištu na kojem je još 1939. godine bio sagrađen hotel A., naknadno rekonstruiran i dograđen pod nazivom H. I. s ukupno 192 ležaja. H. I. bio je predmet prodaje od strane korisnika I. d.d. u postojećim gabaritima i smještajnim kapacitetom, koji je 30. srpnja 1996. M. R., vlasnik društva C. d.o.o., kupio od I. d.d. Investitor je kupio novoosnovano izdvojeno društvo I. – I. d.o.o., u čijem portfelju i vlasništvu se nalazi i hotel I., jer kao konfiscirana imovina, zbog Uredbe iz 1991. godine i postojanja zahtjeva bivših vlasnika za povrat imovine, nije mogao biti predmetom prodaje. Građevinska parcela u vlasništvu C. d.o.o. nalazi se u području starogradske jezgre grada R. koja je na listi zaštićenih kulturnih dobara Republike Hrvatske, sukladno člancima 12. i 14. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (»Narodne novine«, broj 69/99., 151/03., 157/03. – ispravak, 100/04., 87/09., 88/10., 61/11., 25/12., 136/12., 157/13., 152/14., 98/15., 44/17. i 90/18. dalje: ZoZOKD), u koju je unesena šira starogradska jezgra grada R., što čini cijelo područje građevinske parcele obuhvaćene Urbanističkim planom uređenja 1 – Rab, Palit, Banjol (NA 1_1, NA

1_2, NA 1_3, NA 3_1, NA 3_4, NA 3_5, NA 3_{12}, Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 46/18.). Podnositelji obavijesti su vlasnici odnosno suvlasnici okolnih zgrada u ulici J. B., koje neposredno graniče s kolno – pješačkom ulicom J. B. koja razdvaja građevinsku parcelu buduće izgradnje od ostalih zgrada u nizu.

3.1. S obzirom da se građevinska parcela nalazi u starogradskoj jezgri grada R. koja je na listi zaštićenih kulturnih dobara Republike Hrvatske, Ministarstvo kulture Republike Hrvatske, Uprava za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara, Konzervatorski odjel u R., je u šest navrata u razdoblju od 2011. do 2017. godine, investitoru C. d.o.o. i G. R., u skladu s ovlaštenjima i obvezama iz članka 60. i 61. ZoZOKD-a, izdao mišljenje o uvjetima za rekonstrukciju, dogradnju i nadogradnju postojećeg hotela I. Nadležni Konzervatorski odjel se uglavnom negativno očitovao na traženje investitora koji je uporno tražio povećanje postojeće izgradnje, prostorno i visinski. Citira konzervatorska mišljenja od 9. ožujka 2011., 21. listopada 2011., 20. veljače 2012., 3. svibnja 2016. i 21. lipnja 2017., koja dostavljaju.

3.2. Navode da se građevinska parcela budućeg hotela nalazi u zaštitnom obalnom pojasu u kojem postoje ograničenja za gradnju na temelju odredbe članka 45. stavka 3. i članka 47. stavka 2. Zakona o prostornom uređenju. Stoga je planiranje ugostiteljsko-turističke namjene u smislu odredbe članka 49. stavka 4. Zakona moguće pod uvjetom da izgrađenost pojedine građevne čestice nije veća od 30 %, a koeficijent iskoristivosti nije veći od 0,8.

3.3. U odnosu na članak 19. točku 1. UPU 1, kojom su dozvoljeni svi zahvati na postojećem hotelskom kompleksu potrebni za rekonstrukciju, nadogradnju i dogradnju, smatraju da je suprotan članku 9. Odluke o donošenju ciljanih izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada Raba. U odnosu na članak 19. točku 4.3 UPU 1, navode da je u suprotnosti s mišljenjem i dozvolom Konzervatorskog odjela u R. od 21. lipnja 2017., u kojem se navodi maksimalna izgrađenost budućeg hotela od 4 etaže. Navedeno mišljenje je bilo poznato Upravnom odjelu za prostorno uređenje, gospodarstvo i turizam, što je vidljivo iz odgovora na prijedloge i primjedbe s javne rasprave u kojem se navodi da se tražena visina (18 m), s obzirom na uvjete konzervatorskog mišljenja od 9. ožujka 2011., ne može prihvatiti te se tražena katnost prihvaća samo za zamjenu postojećih građevina na katastarskim česticama 135/2 i 135/3, dok se za ostale dijelove ne može prihvatiti s obzirom da konzervatorsko mišljenje za k.č.zgr. 361 dozvoljava gradnju samo jedne dodatne etaže (dakle ukupno 4), a za zgradu na k.č. 140/3 ne daje mogućnost nadogradnje. Zaključuju kako je Konzervatorski odjel u R. definirao uvjete buduće izgradnje hotela od najviše pet etaža, s tim da je tlocrtne gabarite pete etaže smanjio samo na centralni dio novoplanirane građevine, dok je donesenim planovima, suprotno mišljenju konzervatora, maksimalna visina povećana za jednu etažu odnosno na ukupno šest etaža.

3.4. Smatraju da su navedene odredbe suprotne članku 9. Ciljanih Izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada Raba, kojim je utvrđeno da je u urbanističkom planu uređenja potrebno grafički odrediti mogućnost pojedinog zahvata, uz poštivanje uvjeta zaštite kulturnih dobara; postojeće građevine odnosno njihovi dijelovi, s većim od ovdje određenog najvećeg broja nadzemnih etaža, mogu se rekonstruirati unutar postojećih visinskih gabarita. Suprotno tome, u urbanističkom planu uređenja nije grafički određena mogućnost pojedinog zahvata čime su ciljanim Izmjenama i dopunama Prostornog plana uređenja detaljnije uređeni uvjeti gradnje. Uvjeti gradnje su u suprotnosti s odredbama članaka 60. – 61. ZoZOKD-a te člankom 6. Zakona o prostornom uređenju, kojim je regulirana usklađenost prostornih planova i propisano da prostorni plan užeg područja mora biti usklađen s prostornim planom šireg područja. Zaključuju da je člankom 9. Ciljanih Izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada propisano da je najveći broj etaža: šest nadzemnih etaža s podrumom, pri čemu šesta nadzemna etaža može biti samo potkrovlje, dok se u Urbanističkom planu ne spominje potkrovlje, već je dozvoljena izgradnja šeste etaže do 50 % pete etaže.

3.5. U odnosu na članak 3. Odluke o donošenju Izmjena i dopuna Urbanističkog plana uređenja 1 – Rab, Palit, Banjol (NA 1_1, NA 1_2, NA 1_3, NA 3_1, NA 3_4, NA 3_5, NA 3_{12}, Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 27/20.), a vezano na uvjete uređenja građevinske čestice, navode da je grupa građana Mjesnog odbora G. R., među kojima su i podnositelji obavijesti, Upravnom odjelu za prostorno uređenje, gospodarstvo i turizam G. R., dostavila primjedbe na idejni projekt broj TD 369/19 hotela M., vezano na provedbu odredbi Urbanističkog plana uređenja, koji je izrađen po investitoru C. d.o.o., a kojim se pokreće postupak dobivanja svih potrebnih dozvola radi izgradnje budućeg hotela M.

3.6. Jedna od primjedbi odnosila se na način priključenja građevine na prometnu površinu, komunalnu i drugu infrastrukturu prema članku 19. točki 7.3 Urbanističkog plana, kojom je »pristup do podzemne etaže garaže moguće direktno iz ulice Š. M. de D. ili alternativno iz ulice J. B.«. Uvažavajući primjedbe vezane za promet do građevinske parcele, G. R. na inicijativu isključivo investitora, koji ne želi gradnjom podzemne garaže osigurati 240 parkirnih mjesta, donosi 18. rujna 2019. Odluku o izradi izmjene i dopune Urbanističkog plana uređenja 1 – Rab, Palit, Banjol te obrazlaže razloge izrade izmjene i dopune urbanističkog plana navodeći: »Zbog prostornih ograničenja u ulici J. B. (kolno-pješačka prometnica promjenjivog profila) nije moguća realizacija pristupa podzemnoj garaži automobilima većeg broja gostiju hotela. Ulaz u podzemnu garažu riješit će se formiranjem novog prilaza koji će spajati ulicu Š. M. de D. i $T1_3$. Rješenje ulaza u podzemnu garažu zamišljeno je liftom – vertikalnom platformom na kraju pristupa hotelu, koja će na vrhu biti uređena zelenilom radi potpunog uklapanja u postojeće okruženje. Parkiranje gostiju hotela osigurat će se korištenjem garaže hotela, javnih parkirnih površina te na ostale prihvatljive načine.«. Nakon održanog zbora građana i provedene javne rasprave dostavljene

su primjedbe na predložene izmjene i dopune Urbanističkog plana uređenja 1 – Rab, Palit, Banjol, kojima je ukazano da ulica J. B. ne udovoljava osnovnim zakonskim uvjetima odvijanja prometa zbog širine. Ulica nema određenu pješačku zonu, nema širinu koja bi udovoljavala uvjetima dvosmjerne pristupne ceste, već se u cijelosti koristi kao pješačka i kolna prometnica, a kada dolaze automobili iz suprotnog smjera, jedan se mora vratiti unatrag da bi drugi mogao proći. Zbog činjenice što se radi o ulici koja ne može biti pristupna prometnica za zahtjevnu građevinsku parcelu hotela, sačinili su geodetski snimak iz kojeg je vidljivo da je ista promjenjivog profila, na mnogim mjestima sužena od 3,85 do 4,81 m, koja je ujedno najviša širina, a kojoj širini treba oduzeti balkone koji se svojim dijelom protežu na ulicu.

3.7. Predložena izmjena kojom bi se preko navedene ulice usmjerio i osigurao ekonomski promet, pod kojim se podrazumijeva snabdijevanje budućeg hotela teretnim vozilima, je neosnovana i neizvediva, protivna odredbi članka 19. točke 8.1 UPU 1, kojom je propisano da građevinska čestica ugostiteljsko-turističke građevine mora imati neposredan pristup na prometnicu najmanje širine kolnika od 5,5 m. Protivna je i članku 6. Odluke o izradi Izmjene i dopune Urbanističkog plana uređenja 1- Rab, Palit, Banjol (NA 1_1, NA 1_2, NA 1_3, NA 3_1, NA 3_4, NA 3_5, NA 3_{12}) od 18. rujna 2019., u kojoj se ističe: »Zbog prostornih ograničenja u ulici J. B. (kolno – pješačka prometnica promijenjenog profila) nije moguća realizacija pristupa podzemnoj garaži automobilima većeg broja gostiju hotela. Ulaz u podzemnu garažu riješit će se formiranjem novog prilaza koji će spajati ulicu Š. M. de D. i zonu T13. Rješenje ulaza u podzemnu garažu zamišljeno je liftom – vertikalnom platformom na kraju pristupa hotela koja će na vrhu biti uređena zelenilom radi potpunog uklapanja u postojeće okruženje.«. Zaključuje da se umjesto prolaza osobnih vozila turista – gostiju hotela ulicom J. B., investitoru dozvoljava ekonomski prolaz ulicom J. B., čime se bitno opteretio, a ne rasteretio promet ulicom.

3.8. Nadalje, ulica J. B. zbog svoje širine nema uvjete za interventni prolaz vatrogasnih vozila, njihovo kretanje i manipuliranje vozilom pa je protivna Pravilniku o uvjetima za vatrogasne pristupe (»Narodne novine«, broj 35/94., 55/94. i 142/03.), što u primjedbi na plan ističe i investitor.

3.9. Zaključno smatraju da bi se primjenom osporenih odredbi planova nanijele neotklonjive štetne posljedice građanima grada R., koji neposredno stanuju uz građevinsku parcelu namjeravane gradnje u visini od 18 do 21 m, ali i široj zajednici s obzirom na budući zahvat u prostoru koji nije uvažio činjenicu osobito zaštićenog područja starogradske jezgre stare preko 2000 godina. Građani imaju Ustavom i zakonom zagarantirano pravo na zaštitu vlasništva, a sporne odredbe su iznimne i izuzetak u odnosu na sve ostale gospodarske i ostale sudionike u pogledu uvjeta gradnje na području grada R. Kulturna dobra su od interesa za Republiku Hrvatsku, predstavljaju nacionalno blago i uživaju njezinu zaštitu. Budućom gradnjom bit će prekršeni brojni zakoni koji se tiču graditeljstva (postotak izgrađenosti parcele, nedostatak pristupnih cesta i prenamjena postojećih gradskih ulica) te izravno ugrožen integritet čitave kulturnopovijesne cjeline koja bi se u drugim uvjetima mogla kandidirati za uvrštavanje na UNESCO-ovu listu svjetske kulturne baštine zbog tisućljetnog kontinuiteta urbanizacije. Predlažu Sudu da osporene odredbe ukine jer su suprotne ZoZOKD-u, Zakonu o prostornom uređenju i Pravilniku o uvjetima za vatrogasne pristupe.

4. Donositelj akta smatra da obavijest građana nije podobna za postupanje jer se ne može utvrditi radi li se o obavijesti građana ili zahtjevu podnesenom u smislu odredbe članka 83. stavka 1. ZUS-a. U podnesku se paušalno nabrajaju odredbe Zakona o prostornom uređenju, ZoZODK-a, Pravilnika o uvjetima za vatrogasne pristupe, a nije razvidno za koje od odredbi navedenih propisa podnositelji smatraju da su prekršene. Predlaže Sudu da odgovarajućom primjenom odredbe članka 29. stavka 1. ZUS-a pozove podnositelje da urede podnesak kako bi se po njemu moglo postupati, pod prijetnjom odbačaja u smislu odredbe članka 29. stavak 2. ZUS-a.

4.1. Smatra da nisu ispunjeni uvjeti za postupanje po zahtjevu, jer podnositelji nemaju pojedinačnu odluku koja se temelji na općem aktu, a kojom je došlo do povrede njihovog prava ili pravnog interesa. Navodi odredbu članka 83. stavka 1. ZUS-a te predlaže Sudu da zahtjev odbaci na temelju odredbe članka 85. stavka 1. točke 4. ZUS-a.

4.2. Smatra da spornim odredbama nije povrijeđen ZoZOKD. Podnositelji problematiziraju odredbu o najvećoj dopuštenoj katnosti određenoj urbanističkim planom uređenja, tvrdeći kako je suprotna mišljenjima Ministarstva kulture, Uprave za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara, Konzervatorskog odjela u Rijeci, poistovjećujući to s povredom članaka 60. i 61. ZoZOKD-a. Ta mišljenja nisu zakon ni podzakonski akt pa ne postoji obveza usklađivanja općih akata G. R. s mišljenjem istog tijela.

4.3. Podnositelji zanemaruju odredbu članka 19. točke 4.6. UPU 1 kojom je propisano kako se visina građevine određuje prema prevladavajućem načinu gradnje unutar prostorne cjeline; ne smije se planirati takva visina gdje bi građevina konkurirala vizuri zaštićene urbanističke cjeline grada R. i parka K., niti da bi postala dominantnom i referentnom točkom u vizuri R. Prema tome, osporenim odredbama se ni na koji način ne utječe na potrebu poštivanja uvjeta zaštite kulturnih dobara pa nije razvidno zbog čega bi bila protivna tim uvjetima. Odredbe članka 60. i 61. ZoZOKD-a ni na koji način nisu povrijeđene ni stavljene izvan snage. Za bilo koji zahvat u prostoru na području unutar granica kulturnog dobra, neovisno o odredbama prostornog plana, investitor je dužan pribaviti posebne uvjete za zaštitu kulturnog dobra. Stoga eventualno zaštitu svojih prava podnositelji mogu ostvarivati kao zainteresirane osobe u konkretnom postupku radi izdavanja građevinske dozvole.