

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

Poslovni broj: Usoz-113/17-7

G. B.
Z.

Grad Rovinj-Rovigno
Gradsko vijeće

Podnositelj je podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti članaka 115. i 116. Odluke o donošenju III. izmjena i dopuna Odluke o donošenju Prostornog plana uređenja Grada Rovinja – Rovigno („Službeni glasnik Grada Rovinja - Rovigno“, 3/17.).

U zahtjevu u bitnom ističe da je vlasnik zemljišta izvan građevinske zone naselja u predjelu Š. u R. na kojemu su na temelju rješenja nadležnog tijela o izvedenom stanju od 19. kolovoza 2014., ozakonjene dvije zgrade. Nadalje navodi da za tu česticu zemlje nikada nije utvrđena građevinska čestica, a legalizirano stanje pretežno datira iz „starijih vremena“ zbog čega podnositelj želi rekonstruirati ozakonjenu građevinu i utvrditi građevinsku česticu radi izgradnje dodatnih sadržaja („neophodni promet u mirovanju, rekonstrukcija krova, bazen tlocrtno površine prema Pravilniku o jednostavnim i drugim građevinama i radovima“). U zahtjevu prigovara tome što je donositelj osporavanog općeg akta „brisao pojam građevinske čestice iz plana u dijelu koji se tiče podnositelja“. Ističe da je u postupku donošenja osporavane Odluke iznosio primjedbe koje nisu uvažene te je nakon stupanja na snagu osporavane Odluke nadležnom tijelu podnio zahtjev na temelju članka 80. Zakona o gradnji („Narodne novine“, 153/13. i 20/17.). U povodu toga zahtjeva, 13. listopada 2017. zaprimio je odgovor Grada Rovinja, klasa: 350-05/17-02/46 od 3. listopada 2017. iz kojega proizlazi kako nije moguće utvrđivanje građevinske čestice. Smatra da odgovor Grada Rovinja od 3. listopada 2017. valja smatrati pojedinačnom odlukom u smislu članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS), donesenom primjenom osporavanog općeg akta.

Obrazlažući zahtjev, podnositelj, nadalje, ističe da osporavane odredbe ne poznaju ozakonjeno stanje nastalo primjenom Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama („Narodne novine“, 86/12., 143/13. i 65/17.). Pored toga smatra da osporavane odredbe derogiraju članak 157. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, 153/13.) te onemogućavaju primjenu članka 128. Zakona o gradnji i članaka 1., 2. i 4. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima („Narodne novine“, 79/14., 41/15. i 75/15.). Navodi da bi bez osporavanih odredaba bila na snazi izvorna odredba članka 156. Odluke o donošenju Prostornog plana uređenja Grada R. iz 2005. godine koja je, prema mišljenju podnositelja, bila u cijelosti u skladu s mjerodavnim zakonima. Predlaže ukidanje članaka 115. i 116. osporavane Odluke. Podredno predlaže da se u slučaju ocjene Suda da odgovor

Grada Rovinja nije pojedinačna odluka u smislu članka 83. stavka 1. ZUS-a, njegov podnesak uzme u razmatranje kao obavijest građana u smislu članka 83. stavka 2. ZUS-a i pokrene postupak ocjene zakonitosti po službenoj dužnosti.

S obzirom na činjenicu da odgovor Grada Rovinja od 3. listopada 2017. kojega podnositelj prilaže smatrajući ga pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela, nije moguće smatrati pojedinačnom odlukom koja se temelji na osporavanom općem aktu, u smislu članka 83. stavka 1. ZUS-a, Sud je podnositeljev podnesak uzeo u razmatranje na temelju članka 83. stavka 2. ZUS-a.

Odgovarajućom primjenom članka 32. ZUS-a, prijedlog je dostavljen donositelju osporavane Odluke na očitovanje. Upravni odjel za prostorno planiranje, zaštitu okoliša i izdavanje akata, Odsjek za prostorno planiranje i zaštitu okoliša Grada Rovinja – Rovigno dostavio je Sudu očitovanje o prijedlogu.

U očitovanju je navedeno da je osporavana Odluka na snazi, dok se prijedlog smatra neosnovanim jer se na podnositeljev slučaj ne mogu primijeniti odredbe koje vrijede za građenje unutar gradivog dijela građevinskog područja grada. Iz očitovanja, nadalje, proizlazi da se podnositeljeva nekretnina nalazi izvan građevinskog područja grada R., a koja je definirana većim dijelom kao poljoprivredno tlo isključivo osnovne namjene P1 – osobito vrijedno obradivo tlo, a manjim dijelom kao PŠ – ostalo poljoprivredno tlo, šume i šumsko zemljište i pašnjaci, zatim unutar područja ekološke mreže – HR 2001360 Š. r. područje te unutar granica prostora ograničenja zaštićenog obalnog područja mora (ZOP-a). Na predmetnoj čestici su bez akta za gradnju izgrađene dvije zgrade te cisterna i septička jama za koje je, na temelju Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, doneseno rješenje o izvedenom stanju za dovršene zgrade. S obzirom na činjenicu da se podnositeljeva nekretnina nalazi izvan građevinskog područja grada i unutar ZOP-a te da je rješenje o izvedenom stanju doneseno za dovršene zgrade, na predmetnu nekretninu se primjenjuje članak 156a. Prostornog plana uređenja Grada R., prema kojemu se postojeće građevine zgrade izvan gradivog dijela građevinskog područja grada mogu adaptirati odnosno sanirati u postojećim gabaritima, nakon što se zgrade upišu u katastarski operat i zemljišne knjige. Pojam građevinske čestice iz članka 157. Zakona o prostornom uređenju vezan je uz pojam parcelacije građevinskog zemljišta na temelju rješenja o utvrđivanju građevne čestice na kojoj je postojeća zgrada u skladu s prostornim planom, a što bi u predmetnom slučaju značilo da bi zgrade bile upisane u definiranom obliku i veličini zemljišta pod građevinom, sukladno rješenju o izvedenom stanju. Rješenjem o izvedenom stanju ne mijenja se namjena zemljišta određena prostornim planom. Što se tiče Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima („Narodne novine“, 112/17.; u daljnjem tekstu: Pravilnik), u očitovanju se ističe da je odlučan članak 1. stavak 2. Pravilnika kojim je propisano da su investitor, projektant i izvođač dužni pridržavati se svih propisa i pravila struke koji se odnose na građenje te se ne smije projektirati, graditi, odnosno izvoditi ono što je zabranjeno prostornim planom ili na drugi način protivno prostornom planu. Isto je propisano i člankom 128. stavkom 4. Zakona o gradnji, dok je stavkom 5. toga članka Zakona o gradnji određeno što se može projektirati i graditi te koji se radovi mogu izvoditi protivno prostornom planu. Nadalje je istaknuto da podnositelju nije utvrđena građevinska čestica budući da takav zahtjev nikada nije podnio, dok podnositeljeva potreba odnosno namjera rekonstrukcije ozakonjene građevine ne daje mu pravo postupanja suprotno zakonu i prostornom planu. Pored toga, istaknuto je da su Prostorni plan Grada Rovinja kao i njegove izmjene i dopune donesene uz poštovanje zakonom propisanog postupka i uz pribavljena mišljenja odnosno suglasnosti nadležnih tijela.

Odluku o donošenju III. izmjena i dopuna Odluka o donošenju Prostornog plana uređenja Grada Rovinja (u daljnjem tekstu: Odluka/17.) donijelo je Gradsko vijeće Grada Rovinja – Rovigno 20. ožujka 2017.

Člankom 9. Odluke/17. propisano je da ta Odluka stupa na snagu osmoga dana od dana objave u „Službenom glasniku Grada Rovinja-Rovigno“. Odluka je objavljena u „Službenom glasniku Grada Rovinja-Rovigno“ 21. ožujka 2017.

Odluka/17. donesena je na temelju članka 109. Zakona o prostornom uređenju i članka 65. Statuta Grada Rovinja-Rovigno („Službeni glasnik grada Rovinja-Rovigno“, 4/09., 3/13. i 11/15.). Odlukom/17. izmijenjeni su i dopunjeni dijelovi Prostornog plana uređenja Grada Rovinja-Rovigno („Službeni glasnik Grada Rovinja-Rovigno“ 9a/05., 6/12., 1/13. – pročišćeni tekst, 7/13. i 7/13 - ispravak).

Iz članka 4. Odluke/17. proizlazi da je na konačni prijedlog izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada Rovinja-Rovigno, u skladu s člankom 107. i člankom 108. Zakona o prostornom uređenju, ishodeno mišljenje Zavoda za prostorno uređenje I. županije, klasa: 350-02/16-04/09, urbroj: 2163/1-20-01/9-17-07 od 24. veljače 2017. i suglasnost Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja Republike Hrvatske, klasa: 350-02/17-11/12, urbroj: 531-05-17-2 od 10. ožujka 2017.

Članak 156. Odluke o donošenju Prostornog plana uređenja Grada Rovinja-Rovigno/05. glasio je:

„Postojeća izgradnja izvan građevinskog područja:

Pojedinačne stambene i gospodarske građevine, što se nalaze izvan građevinskog područja, a izgrađene su na temelju građevinske dozvole, posebnog rješenja ili prije 15.02.1968. tretiraju se kao postojeća izgradnja izvan građevinskog područja i mogu se izuzetno adaptirati, sanirati i rekonstruirati u opsegu neophodnom za poboljšanje uvjeta života i rada, ali samo sukladno namjeni građevine iz dozvole ili rješenja.

Opseg i mogućnost radova (izgradnja, rekonstrukcija, dogradnja, nadogradnja, adaptacija i sl.) na građevnim česticama iz stavka 1. ovog članka sukladan je odredbama za provođenje ovoga Prostornog plana (članak 253).

Postavke i/ili odredbe ovog plana ne omogućuju legalizaciju bespravno izgrađenih građevina.“

Člankom 115. Odluke/17. izmijenjen je članak 156. Odluke o donošenju Prostornog plana uređenja Grada Rovinja-Rovigno, tako da glasi:

„U svrhu sanacije područja oštećenog prirodnog i kultiviranog krajobraza, koja su prikazana na kartografskom prikazu broj 3.2. „Područja primjene posebnih uvjeta uređenja i zaštite“, a koja su zahvaćena brojnom postojećom izgradnjom, ovim Planom se propisuju mjere za sanaciju pojedinačnih postojećih građevina.

Pod sanacijom pojedinačnih postojećih građevina izvan građevinskih područja smatra se rekonstrukcija, bez promjene namjene.

Postojeće građevine izvan građevinskih područja koje su nedovršene, statički neuvjetne i potencijalno opasne mogu se sanirati ako ispunjavaju slijedeće uvjete:

- da veličina predmetne katastarske čestice poljoprivrednog zemljišta na kojoj je izgrađena postojeća građevina iznosi najmanje 2.000 m², a da je ta čestica u vlasništvu podnositelja zahtjeva,

- te da osim zemljišta iz prethodne točke vlasnik predmetne postojeće građevine ima i dodatno poljoprivredno zemljište u vlasništvu veličine minimalno 1,0 ha, a da se sve nalazi na teritoriju Grada Rovinja- Rovigno.

Sanacija iz stavka (2) ovog članka provodi se u skladu s mjerama u nastavku:

- *ukupna maksimalna tlocrtna bruto površina građevine uključujući i površinu postojeće građevine može iznositi najviše 120m²,*
- *katnost građevine je postojeća uz mogućnost dovršetka nezavršenog dijela građevine,*
- *dozvoljena visina građevine je do najviše točke postojeće građevine,*
- *iznimno, dozvoljava se gradnja podrumске etaže,*
- *oblikovanje građevine, nagib krova i sl. usklađuje se prema uvjetima iz čl. 83. st.3. Odredbi ovog plana.*

Mjere iz stavka (1) ovog članka primjenjuju se i na sve ostale postojeće građevine na području Grada Rovinja-Rovigno koje su izvan prostora ograničenja zaštićenog obalnog područja mora.“

Člankom 116. Odluke/17. u Odluku o donošenju Prostornog plana uređenja Grada Rovinja-Rovigno dodan je članak 156a. koji glasi:

„Postojeće građevine koje ne zadovoljavaju uvjete iz stavka (3) članka 156. mogu se adaptirati, sanirati, u postojećim gabaritima, pod slijedećim mjerama sanacije:

- *maksimalna ukupna visina građevine je postojeća, iznimno za građevine čija visina prizemne etaže je manja od propisane visine ista se može povećati tako da visina građevine iznosi maksimalno 3,0 m do gornjeg ruba stropne konstrukcije odnosno vijenca,*
- *ukoliko je postojeća građevina nedovršena (u skladu s posebnim propisima) može se završiti u okviru postojećih gabarita te se na istoj može izvesti fasada te ravni ili kosi krov nagiba do 220 bez nadozida, sljeme krova mora pratiti smjer dužeg dijela građevine.*“

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.

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 i 137/15. – ispravak i 123/17.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S) 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.

Ističući da su izmjene odnosno dopune Prostornog plana uređenja Grada Rovinja-Rovigno, koje su učinjene osporavanjem odredbama, onemogućile određene zahvate u prostoru koji su, prema podnositeljevoj tvrdnji, bili dopušteni Prostornim planom uređenja Grada R.-R. iz 2005., podnositelj osporava pravo jedinice lokalne samouprave mijenjanja odnosno dopunjavanja prostornog plana svoga područja, a što se ne može prihvatiti. Naime, ustavno je pravo jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, u propisanom postupku urediti materiju prostornog planiranja, a što uključuje i izmjene dokumenata prostornog uređenja. Na potrebu izmjene regulacije prostornog planiranja mogu utjecati različite (izmijenjene) objektivne okolnosti zbog kojih određena pitanja u javnom interesu zaštite prostora, očuvanja kakvoće okoliša i prirode, u određenom trenutku treba urediti drukčije nego što je to bilo do tada.

Prostorno planiranje kao interdisciplinarna djelatnost je institucionalni i tehnički oblik za upravljanje prostornom dimenzijom održivosti, kojom se na temelju procjene razvojnih mogućnosti u okviru zadržavanja osobnosti prostora, zahtjeva zaštite prostora, te očuvanja kakvoće okoliša i prirode, određuje namjena prostora/površina, uvjeti za razvoj djelatnosti i infrastrukture te njihov razmještaj u prostoru, uvjeti za urbanu preobrazbu i urbanu sanaciju

izgrađenih područja te uvjeti za ostvarivanje planiranih zahvata u prostoru (članak 3. stavak 1. točka 25. Zakona o prostornom uređenju). Stoga u postupku donošenja prostornog plana sudjeluju različita tijela, koja su prema očitovanju o prijedlogu, u konkretnom slučaju i bila uključena u proces donošenja osporavane Odluke/17.

Pored navedenog, valja istaknuti i to da su iz Sažetka za javnu raspravu u postupku donošenja osporavane Odluke/17., koji je podnositelj priložio uz prijedlog, razvidni razlozi izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada Rovinja-Rovigno učinjeni osporavanom Odlukom/17. Iz navedenog Sažetka razvidno je da su za potrebe izmijenjenog Plana iz 2017. provedena dva istraživanja: jedno o posljedicama legalizacije bespravno izgrađenih zgrada izvan građevinskih područja građevina i drugo o postojećem korištenju šuma i šumskog zemljišta. U dijelu koji se odnosi na posljedice legalizacije bespravno izgrađenih zgrada izvan građevinskih područja građevina navedeno je: „izvršena je detaljna analiza izdanih rješenja o izvedenom stanju nezakonito izgrađenih objekata prema Zakonu o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (...) i to prije svega onih građevina koje se nalaze izvan građevinskog područja naselja (R. i R. S.) i izdvojenih dijelova naselja grada R. – R. (C. i s.) te izvan turističkih i rekreacijskih zona. Kako je ustanovljen veliki broj građevina izgrađenih izvan utvrđenih građevinskih područja, nije se moglo prostorno odrediti područja sanacije takvih građevina, tako da se odlučilo da se izvrši izmjena i dopuna poglavlja u odredbama za provođenje koje obrađuje postojeću izgradnju izvan građevinskog područja te da se na taj način propišu uvjeti sanacije. Sva postojeća izgradnja izvan građevinskih područja je izjednačena, odnosno kao postojeća izgradnja tretirale su se i sve izgrađene zgrade koje su dobile rješenje o izvedenom stanju temeljem Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama. Ovim izmjenama i dopunama propisani su uvjeti pod kojima se može izvršiti rekonstrukcija takvih zgrada u člancima 156., 156.a i 156.b.”

U vezi s podnositeljevom tvrdnjom o nesuglasnosti osporavanih odredaba s člankom 157. Zakona o prostornom uređenju, valja istaknuti da ta zakonska odredba nije mjerodavna u konkretnom slučaju stoga što se osporavanim odredbama Odluke/17. uređuje sanacija pojedinačnih postojećih građevina izvan građevinskih područja, dok se članak 157. Zakona o prostornom uređenju, koji nije osnova za prostorno planiranje, odnosi na utvrđivanje građevne čestice. Stoga pozivanje na neusklađenost osporavanih odredaba Odluke/17. s člankom 157. Zakona o prostornom uređenju (koji nije mjerodavan u konkretnom slučaju jer uređuje situacije različite od onih koje su uređene osporavanim odredbama Odluke/17.) ne može dovesti u sumnju zakonitost osporavanih odredaba Odluke/17., niti se može prihvatiti tvrdnja da osporavane odredbe derogiraju članak 157. Zakona o prostornom uređenju.

Nadalje, nije osnovan podnositeljev navod da osporavane odredbe Odluke/17. onemogućavaju primjenu članka 128. Zakona o gradnji i članaka 1., 2. i 4. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima.

Članak 128. Zakona o gradnji uređuje gradnju jednostavnih i drugih građevina te izvođenje radova koji se, u skladu s Pravilnikom, grade, odnosno izvode bez građevinske dozvole. Stavkom 4. članka 128. Zakona o gradnji propisano je da su se u projektiranju i građenju građevina te izvođenju radova iz stavka 1. toga članka investitor, projektant i izvođač dužni pridržavati svih propisa i pravila struke koji se odnose na njihovo građenje te se ne smije projektirati, graditi, odnosno izvoditi radove ako je to zabranjeno prostornim planom ili na drugi način protivno prostornom planu. Stavak 5. članka 128. Zakona o gradnji propisuje iznimke od stavka 4. toga članka, dopuštajući projektiranje, gradnju i izvođenje radova protivno prostornom planu, na:

1. završavanju nezavršene zgrade, odnosno nezavršenog dijela zgrade, stambene namjene, poslovne namjene koja nije proizvodna ili nije namijenjena za obavljanje isključivo

poljoprivredne djelatnosti, za koju je doneseno rješenje o izvedenom stanju u okviru ozakonjenih gabarita te za izvođenje na istoj fasade i ravnog, kosog ili zaobljenog krova bez nadozida

2. rekonstrukciji zgrade stambene namjene, poslovne namjene koja nije proizvodna ili nije namijenjena za obavljanje isključivo poljoprivredne djelatnosti, koja je ozakonjena kao završena s ravnim krovom, a koja se rekonstrukcija sastoji u izvođenju kosog ili zaobljenog krova bez nadozida.

Polazeći od sadržaja navedenih odredaba Zakona o gradnji, ovaj Sud ne može prihvatiti podnositeljevu tvrdnju da osporavane odredbe Odluke/17. onemogućavaju primjenu članka 128. Zakona o gradnji odnosno stavka 5 toga članka budući da se ta odredba Zakona o gradnji, neovisno o sadržaju osporavanih odredaba Odluke/17., primjenjuje u svim situacijama u kojima se činjenični supstrat može podvesti pod okolnosti iz toga stavka.

Iz svega navedenoga slijedi da podnositelj u biti prigovara što su u njegovom konkretnom slučaju mjerodavne osporavane odredbe Odluke/17. koje ograničavaju zahvate na pojedinačnim postojećim građevinama izvan građevinskih područja (u koju kategoriju ulazi njegova nekretnina) odnosno što se ne mogu primijeniti odredbe koje se odnose na druge situacije, različite od podnositeljeve, a koji prigovori ne dovode u sumnju zakonitost osporavanih odredaba Odluke/17.

Slijedom iznesenog, Sud je ocijenio da ne postoje pretpostavke za pokretanje postupka ocjene zakonitosti članaka 115. i 116. Odluke/17. po službenoj dužnosti.

U Zagrebu 29. travnja 2019.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.