

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 Ane Berlengi Fellner, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović, Mirjane Čačić, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Lidije Vukičević, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić zapisničarke, u povodu zahtjeva U. Z. a., Z., koju zastupa potpredsjednik E. Č., radi ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici vijeća održanoj 19. prosinca 2018.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelj je podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti odredbi članaka 46. (dio) i članka 55. Odredbi za provođenje Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije, sadržanih u članku 3. Odluke o donošenju Izmjena i dopuna Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije (Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije, broj 7/10.).

Podnositelj ističe da se osporene odredbe odnose na površinu područja izraženu u hektarima za Grad D., naselje D./B., lokalitet S., te da je podnositelj zahtjeva suvlasnik zemljišta unutar obuhvata zahvata. Uz zahtjev je dostavio lokacijsku dozvolu, klasa: UP/I-350-05/15-01/000115, urbroj: 531-06-1-2-17-0022 od 21. prosinca 2017., koja je izdata za izgradnju sportsko-rekreacijskog centra s golf igralištem (18+ 9 rupa) izgradnju vodoopskrbnog cjevovoda (cjevovod i objekti) i rekonstrukciju javne prometnice od D8 do B., sve na zemljištu u k.o. D., k.o. Š., k.o. K.₁, k.o. K.₂ i k.o. R., na području Grada D. u D.-n. županiji.

Smatra da su naročito povrijeđena prava suvlasnika zemljišta koja nisu R. g. d.o.o. i tijela javne vlasti s obzirom da je većina komercijalne građevine planirana na zemljišnim česticama u vlasništvu navedenih subjekata, a proporcionalno daleko više nego što to iznose njihovi vlasnički dijelovi u odnosu na obuhvat cijelog zahvata. Ističe da je Prostornim planom D.-n. županije (Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije, broj 6/03.) člankom 3. u Odredbama za provođenje poglavlje 3. Uvjeti smještaja gospodarskih sadržaja u prostoru potpoglavlje 3.4. Ugostiteljstvo i turizam, odredba članka 55. propisivala planirane sportsko-rekreativne i kupališne zone – golf igrališta: D./B. (lokalitet S.) dok je Tablica koja određuje površinu predmetnog područja uvrštena u Prostorni plan D.-n. županije Odlukom o usklađenju Prostornog plana D.-n. županije s Uredbom o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora (Narodne novine, broj 128/04.) koja Odluka je objavljena u Službenom glasniku Dubrovačko-neretvanske županije, broj 3/05. Tablicom koja određuje površinu područja predmetnog zahvata odredbom članka 55. definirano je u obuhvatu od 100 ha.

Površina predmetnog područja za golf teren na lokalitetu S. povećana je sa 100 na 310 ha Odlukom o donošenju izmjena i dopuna Prostornog plana D.-n. županije 2006. godine (Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije, broj 3/06.). Navodi da je presudom ovog Suda, broj Usoz-96/12 od 28. studenog 2014., koja je objavljena u Narodnim novinama, broj 10/15 Odluka o donošenju izmjena i dopuna Prostornog plana D.-n. županije (Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije, broj 3/06.), ukinuta. Poslije ovih izmjena Prostorni plan D.-n. županije mijenjao se 2010. godine te su osporenim odredbama izmijenjene Tablice sadržane u odredbama članaka 54a i 55 kojima je određena površina predmetnog područja, odnosno golf igrališta na lokalitetu S. Smatra da je trebalo točno navesti samo one stavke koje su promijenjene, a prenošenje cijele Tablice i dijelova koji su promijenjeni i onih koji su ostali isti, smatra tehnički pogrešnim jer prenose kao nove i odredbe koje se nisu mijenjale. Smatra da izmjenama Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije iz 2010. godine nije odlučeno o površini izdvojenog građevinskog područja izvan naselja na području Grada D., naselja D./B., lokalitet S., jer je u vrijeme njihova donošenja na snazi bila Odluka o izmjenama iz 2006., kojom je površina predmetnog područja definirana u opsegu od 310 ha zbog čega o tome nije bilo potrebno odlučivati. Također navodi da su osporene odredbe Odluke o izmjeni i dopuni Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije donesene temeljem Odluke o izradi izmjena Prostornog plana D.-n. županije (Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije, broj 2/08.), koja odluka odredbom članka 2. navodi razloge za izradu izmjena prostornog plana, a od jedanaest navedenih razloga niti jedan se ne odnosi na povećanje obuhvata zahvata na S. sa 100 na 310 ha. Podnositelj zahtjeva predlaže da Sud zahtjev usvoji i ukine dio članka 46. i članka 55. Odredbi za provođenje Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije sadržanih u članku 3. Odluke Skupštine Dubrovačko-neretvanske županije o donošenju Izmjena i dopuna Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije koji se odnosi na površinu područja izraženu u hektarima za Grad D., naselje D./B., lokalitet S.

Podnositelj predlaže da Sud temeljem odredbe članka 85. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima obustavi izvršenje osporenog općeg akta, kako bi se zbog sumnje u pogledu zakonitosti koje unose pravnu nesigurnost u postupanje javnopravnih tijela, Republiku Hrvatsku zaštitilo od mogućnosti isticanja odštetnih zahtjeva od strane zainteresiranih investitora. Poziva se na članke objavljene na portalu ... hr. i ... hr. za koje smatra da predstavljaju iznimni pritisak na javne institucije RH.

Sukladno odredbi članka 32. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) zahtjev je dostavljen na odgovor donositelju, Skupštini Dubrovačko-neretvanske županije.

Donositelj osporenog općeg akta, putem predsjednice županijske skupštine dr.sc. D. K. i župana N. D. ovlastio je Odvjetničko društvo U. i p. d.o.o. V., da u ovom predmetu zastupa donositelja općeg akta. U dostavljenom očitovanju prvenstveno se opsežno iznose razlozi kojima se osporava pravni interes podnositelja zahtjeva na podnošenje zahtjeva i predlaže da se zahtjev odbaci. Također se detaljno obrazlažu razlozi zbog kojih usvajanje zahtjeva ne bi moglo biti od utjecaja na opstojnost sporne lokacijske dozvole niti bi podnositelj zahtjeva iz tog razloga mogao pokrenuti postupak radi izmjene predmetne dozvole. Nadalje se iznose razlozi kojima se ukazuje na postupak donošenja Odluke o izmjenama i dopunama Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije koji je u svemu proveden sukladno mjerodavnim zakonskim odredbama. Uz očitovanje je dostavljena kompletna dokumentacija temeljem koje je donesena Odluka o Izmjenama i dopunama Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije (Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije, broj 7/10.).

Zahtjev nije osnovan.

Prvenstveno se ocjenjuje neosnovanim prijedlog donositelja općeg akta kojim predlaže da se zahtjev odbaci. Naime, zahtjev je u svemu podnesen sukladno odredbi članka 83. Zakona o upravnim sporovima, odnosno podnesen je od strane osobe koja je sudjelovala u postupku izdavanja lokacijske dozvole donesene temeljem odredbi osporenog općeg akta, ova lokacijska dozvola priložena je uz zahtjev i zahtjev je podnesen u roku od 30 dana od dana dostave lokacijske dozvole. Naime, dostava je obavljena javnom objavom na Internetskoj oglasnoj ploči Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja dana 5. siječnja 2018. i smatra se obavljenom istekom 13. siječnja 2018., dok je zahtjev podnositelja predan pošti dana 12. veljače 2018.

Također su neutemeljena razmatranja donositelja općeg akta vezana uz pravne posljedice odluke kojom se zahtjev usvaja jer su ove posljedice propisane odredbom članka 87. Zakona o upravnim sporovima. Ustavni sud Republike Hrvatske također se izjasnio o pravnim posljedicama presude ovog Suda kojom se ukida opći akt (primjerice odluka broj U-III-4021/17 od 9. studenog 2017.).

Odluku o donošenju Izmjena i dopuna Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije (Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije, broj: 7/10.) donijela je Županijska skupština Dubrovačko-neretvanske županije na 19. sjednici dana 17. lipnja 2010. Odluka je donesena temeljem odredbe članka 100. stavka 4. Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, broj: 76/07. i 38/09.) te odredbe članka 22. Statuta D.-n. županije (Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije, broj: 7/09.). Za donošenje ove Odluke donositelj je pribavio suglasnost Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, klasa: 350-02/10-11/20, urbroj: 531-06-10-4 od 9. lipnja 2010. i klasa: 350-02/10-11/20, urbroj: 531-06-10-6 od 17. lipnja 2010.

Osporenom odredbom članka 46. u cijelosti je izmijenjena odredba članka 54a., tako da su utvrđena izdvojena građevinska područja (izvan naselja) ugostiteljsko-turističke namjene za područje općine/grad, naselje prema lokalitetu, vrsti, površini, kapacitetu, za područje cijele D.-n. županije, sadržano u tabelarnom prikazu. Ovu odredbu podnositelj zahtjeva osporava u dijelu u kojem se odnosi na Grad D., naselje D./B., lokalitet S. (golf), vrsta R1, površine 310 ha i kapaciteta 1200. Osporenom odredbom članka 55. u cijelosti je izmijenjena do tada važeća odredba članka 55. koja utvrđuje izdvojena građevinska područja izvan naselja sportske namjene, također prema općini/grad, naselju, lokalitetu, vrsti i površini, za cijelo područje D.-n. županije, a kojom je za Grad D. naselje D./B., lokalitet S. (golf) utvrđena vrsta R1, R3, R4 i R5 na površini od 310 ha.

Iako je Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine, broj: 153/13.) stupio na snagu dana 1. siječnja 2014. i njegovim stupanjem na snagu prestale su važiti odredbe Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, broj: 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) u dijelu u kojem se odnose na prostorno uređenje, prema odredbi članka 198. stavka 1. tog Zakona 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 njihova stavljanja izvan snage na temelju ovog Zakona. Stoga su za ocjenu zakonitosti osporenih odredbi Odluke o donošenju Izmjena i dopuna Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije mjerodavne odredbe Zakona o prostornom uređenju i gradnji koje su bile na snazi u vrijeme donošenja ovog dokumenta prostornog uređenja.

Prema odredbi članka 78. Zakona o prostornom uređenju i gradnji postupak izrade i donošenja dokumenta prostornog uređenja započinje na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave koji, između ostalog, sadrži razloge za izmjenu ili dopunu prostornog plana te obuhvat prostornog plana. Donošenju Odluke o

Izmjenama i dopunama Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije prethodila je Odluka o izradi Izmjena i dopuna Prostornog plana D.-n. županije, koja je objavljena u Službenom glasniku Dubrovačko-neretvanske županije, broj: 2/08. Odredbom članka 2. ove Odluke navedeni su razlozi za izradu izmjena i dopuna Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije te su, između ostalog, navedeni temeljito i stručno obrazloženi investicijski programi jedinica lokalne samouprave i zainteresiranih investitora kojima je dokazana njihova opravdanost, a time i uvrštavanje u Prostorni plan D.-n. županije, kao i zahtjevi jedinica lokalne samouprave o eventualnim turističkim, gospodarskim i drugim zonama. Odredbom članka 3. ove Odluke obuhvatom izmjene i dopune Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije određeno je cijelo područje D.-n. županije.

Iz dostavljenog očitovanja, kao i iz privitaka priloženih uz očitovanje, proizlazi da je nakon donošenja Odluke o izradi Izmjena i dopuna Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije te pribave zahtjeva za izradu izmjena i dopuna u smislu odredbe članka 79. Zakona o prostornom uređenju i gradnji, kao i nakon pribavljanja stručnih mišljenja i prijedloga u smislu odredbe članka 80. i 81. istog Zakona, izrađen Nacrt prijedloga izmjena i dopuna Prostornog plana D.-n. županije u svezi s kojim je održana prethodna rasprava, kako je to propisivala odredba članka 83. mjerodavnog zakona. Iz izvješća o prethodnoj raspravi o izmjenama i dopunama prostornog plana D.-n. županije od 23. prosinca 2008. i siječnja 2009. razvidno je da je pitanje površine S. razmatrano, iako je u tom trenutku njegova površina iznosila 310 ha u skladu s Odlukom o donošenju izmjena i dopuna prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije (Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije, broj: 3/06.). Nakon izrade Prijedloga izmjena i dopuna Prostornog plana D.-n. županije održana je javna rasprava i javno izlaganje, a zainteresiranoj javnosti omogućen je javni uvid u Prijedlog izmjena i dopuna Prostornog plana D.-n. županije, sve sukladno odredbama članaka 85. - 90. Zakona o prostornom uređenju i gradnji. Iz izvješća o javnoj raspravi o izmjenama i dopunama Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije koja je održana od 9.-30. ožujka 2009. razvidno je da nije prihvaćen prijedlog trgovačkog društva R. g. d.o.o., koji se odnosio na povećanje površine golf terena na S. sa 310 ha za još 93 ha, odnosno maksimalno 30%. Iz izvješća o ponovnoj javnoj raspravi, koja je održana od 22. rujna do 6. listopada 2009. razvidno je da ponovno nije prihvaćen prijedlog trgovačkog društva R. g. d.o.o., kojim je traženo povećanje obuhvata do 50% i mogućnost gustoće izgrađenosti do 15%, a usvojen je prijedlog D. p. p. D. da se, umjesto cjelokupne površine od 310 ha namjene izgradnji golf terena s pratećim sadržajima, na ovoj površini predvide i drugi sadržaji sporta i rekreacije, čime su u Tablicu sportsko-rekreacijskih zona uvrštene oznake R3, R4 i R5. Nakon javne rasprave, i pribavljenih mišljenja iz članka 94. Zakona o prostornom uređenju i gradnji, izrađen je konačni prijedlog Izmjena i dopuna Prostornog plana za koji je prije donošenja pribavljena suglasnost Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, kako to propisuje odredba članka 97. Zakona o prostornom uređenju i gradnji.

Razlozi nomotehničke prirode, odnosno isticanje podnositelja zahtjeva prema kojem osporene odredbe treba ukinuti jer u njima nisu navedene samo one stavke koje su promijenjene, kraj naprijed navedenog načina provođenja postupka donošenja Izmjena i dopuna Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije, ne dovodi do zaključka da tijekom postupka nije razmatrana i površina spornog obuhvata u prostoru.

Okolnost što je ovaj Sud svojom presudom ukinuo Odluku povjerenika Vlade o donošenju izmjena i dopuna prostornog plana D.-n. županije (Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije, broj: 3/06.), a imajući u vidu da je predmetni obuhvat u prostoru bio raspravljeno kako u pogledu površine, tako i u pogledu namjene, tijekom donošenja Izmjena i

dopuna Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije 2010. godine, također nije od utjecaja na donošenje drugačije odluke u ovom upravnom sporu.

Slijedom navedenog, prema ocjeni ovog Suda, ne postoje razlozi na kojima podnositelj temelji svoj zahtjev, zbog čega je, sukladno odredbi članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučeno kao u izreci.

Iz naprijed navedenih razloga, o prijedlogu podnositelja zahtjeva za obustavu izvršenja osporenog općeg akta, Sud nije posebno odlučivao.

U Zagrebu 19. prosinca 2018.

Predsjednica vijeća
Ana Berlengi Fellner, v.r.