

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

Poslovni broj: Usoz-7/18-12

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, mr. sc. Mirjane Juričić, Lidije Vukičević i Dijane Vidović, članica vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva koji su podnijeli udruga Z. a. (Z...), Z., koju zastupa E. C., potpredsjednik, inicijativa građana S. j. n., D., i D. a. D., D., na sjednici održanoj 26. studenoga 2019.

presude

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelji su podnijeli zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o donošenju Urbanističkoga plana uređenja „Športsko – rekreacijski centar s golfskim igralištem i turističkim naseljem Bosanka – sjever i Bosanka – jug“ („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 9/13.).

Zahtjevom, između ostalog, osporavaju i Zaključak Gradskog vijeća Grada Dubrovnika od 30. srpnja 2013. koji se odnosi na financiranje izgradnje infrastrukture za potrebe projekta Golf park Dubrovnik.

Budući da je osporeni Zaključak zaseban akt, Sud je taj dio zahtjeva izdvojio u poseban predmet o kojemu odlučuje pod poslovnim brojem: Usoz-36/19.

U zahtjevu se u bitnom ističe da je na temelju osporenog općeg akta donesena pojedinačna odluka – lokacijska dozvola Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, Uprave za dozvole državnog značaja, Sektora lokacijskih dozvola i investicija, klasa: UP/I-350-05/15-01/000115, urbroj: 531-06-1-2-17-0022 od 21. prosinca 2017. Lokacijska dozvola je dostavljena javnom objavom na internetskoj oglasnoj ploči Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja 5. siječnja 2018. te se, u smislu članka 95. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, 47/09.), dostava smatra obavljenom protokom osmog dana od dana objave, u konkretnom slučaju 13. siječnja 2018. Polazeći od toga, podnositelji navode da je zahtjev (podnesen 7. veljače 2018.) pravodoban.

Nadalje ističu da je podnositelj Z. a. svlasnik zemljišta unutar obuhvata zahvata koji je predmet osporenog općeg akta zbog čega su mu osporenim općim aktom povrijeđena vlasnička prava. Tvrde da je podnositelj i. g. S. j. n. skupina osoba kojoj su postupanjem javnopravnog tijela povrijeđena prava i pravni interesi (osigurati potpuno i svrhovito ostvarenje prava iz članka 12. stavka 1. i načela iz članka 13. Zakona o prostornom uređenju i gradnji, „Narodne novine“, 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.; u dalnjem tekstu:

ZPUG, na temelju kojega je donezen osporeni opći akt). Podnositelj D. a. D., kao stručno tijelo, sudjelovalo je u donošenju osporenog općeg akta.

Podnositelji smatraju da je osporeni opći akt nesuglasan sa ZPUG-om.

Obrazlažući zahtjev u dijelu kojim upiru na nesuglasnost osporenog općeg akta s člankom 136. stavkom 4. ZPUG-a., u bitnom ističu da je člankom 13. Odluke o izradbi osporenog općeg akta, klasa: 350-01/06-01/32, urbroj: 2117/01-09-12-218 od 30. i 31. ožujka 2012. propisano da su sredstva za izradu Plana osigurana na temelju članka 136. ZPUG-a koji propisuje mogućnost sklapanja ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta između jedinice lokalne samouprave i vlasnika zemljišta kojemu to uređenje koristi ili druge zainteresirane osobe. U slučaju potpisivanja takvog ugovora, ugovor se objavljuje u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave. Međutim, u konkretnom slučaju ugovor o financiranju uređenja građevinskog zemljišta nikada nije objavljen u glasilu jedinice lokalne samouprave te je stoga osporeni opći akt, koji je donezen na temelju neobjavljenog ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta, nezakonit. Podnositelji smatraju da neobjavljanje ugovora predstavlja apsolutno bitnu povredu odredaba ZPUG-a jer ugovor sadrži, između ostalog, odredbe o vrsti i opsegu radnji i radova na uređenju zemljišta koje se obvezuje izvršiti jedinica lokalne samouprave i rok za njihovo izvršenje (članak 136. stavak 2. alineja 4. ZPUG-a). Stoga smatraju da podaci iz ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta predstavljaju okolnost koja je mogla bitno utjecati na donošenje osporenog općeg akta, a uskraćivanje tih podataka otvara sumnju u mogućnost dovođenja vijećnika Gradskog vijeća Grada Dubrovnika u zabluđu prilikom izglasavanja osporenog općeg akta.

Nadalje ističu da je osporeni opći akt u suprotnosti s dokumentima prostornog uređenja šireg područja, konkretno s Prostornim planom D.-n. županije i planovima doneesenima na temelju toga plana, a time i u nesuglasnosti s člankom 60. ZPUG-a.

Suprotnost osporenog općeg akta s prostornim planom šireg područja obrazlažu tvrdeći da su izmjene županijskog prostornog plana iz 2006. koje se odnose na zahvat u prostoru koji je detaljnije uređen osporenim općim aktom, ukinute presudom ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-96/12-8 od 28. studenoga 2014. Navedenim izmjenama županijskog prostornog plana iz 2006. (Odluka o donošenju izmjena i dopuna Prostornog plana D.-n. županije, „Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije“, 3/06.), površina predmetnog područja Športsko-rekreacijskog centra s golf igralištem (i pratećim sadržajima) na lokalitetu S. povećana je sa 100 na 310 ha (članci 8. i 24.). Nakon te (ukinute) Odluke, Prostorni plan D.-n. županije mijenja se još šest puta od kojih izmjena su za konkretni slučaj odlučne jedino izmjene iz 2010. Tim je izmjenama izmijenjena tablica iz točke 54a. kojom je određena površina predmetnog zahvata odnosno unesena je u cijelosti nova odredba 54a. Međutim, navedenom izmjenom nije povećana površina obuhvata zahvata na S. sa 100 na 310 ha, budući da je u to vrijeme bio na snazi prostorni plan koji je određivao površinu od 310 ha (a koji je ukinut odlukom ovoga Suda 28. studenoga 2014.). Budući da lokacijska dozvola za predmetno područje nije zatražena prije presude ovoga Suda od 28. studenoga 2014., osporeni opći akt trebalo je ukinuti i uskladiti s planom višeg reda. Stoga podnositelji to predlažu u ovom postupku.

Članak 8. stavak 2. alineje 8. i 9., članak 22., članak 28. osporenog općeg akta smatraju suprotnim članku 52. stavku 4., članku 2. stavku 1. točki A.11.1. i članku 2. stavku 1. točki A.11.2. ZPUG-a.

U obrazloženju ovih navoda ističu da je u poglavljju 1. osporenog općeg akta s naslovom „Uvjjeti određivanja i razgraničavanja površina javnih i drugih namjena“, člankom 8. stavkom 2. alinejama 8. i 9. propisano da je u sklopu tzv. *golf resorta*, koji je dio veće

cjeline – Športsko-rekreacijskog centra s golf igralištem (članak 7.) dopušteno graditi i uređivati površine za vile u golfu i hotel u golfu. Člankom 22. određena je bilanca namjene površina kojom se razrađuje članak 8. osporenog općeg akta. Nadalje ističu da je u poglavljvu 2. osporenog općeg akta s naslovom „Uvjeti smještaja građevina gospodarskih djelatnosti“, člankom 28. stavkom 1. alinejama 8. i 9. propisano da je u sklopu tzv. *golf resorta*, dopušteno graditi i uređivati površine za vile u golfu i hotel u golfu.

Kao zakonski okvir za planiranje vila u golfu i hotela u sklopu izdvojenog građevinskog područja izvan naselja sportske namjene, u knjizi 3, naslova „Obrazloženje plana“, koja čini sastavni dio osporenog općeg akta (članak 4.), naveden je članak 52. stavak 4. ZPUG-a. Podnositelji smatraju neosnovanim pozivanje donositelja osporenog općeg akta na tu odredbu ZPUG-a. Ističu da iz samog naslova članka 52., „Planiranje ugostiteljsko - turističke i sportske namjene“ proizlazi da članak 52. uređuje dvije različite vrste namjene prostora: ugostiteljsko-turističku i sportsku. Na takvu podjelu upućuje i struktura samog članka 52. ZPUG-a. Smještajne građevine planiraju se kao sadržaj ugostiteljsko - turističke namjene koja je uređena stvcima 1., 2. i 5., a ne kao sadržaj sportske namjene koja je uređena stavkom 4. toga članka. Navode da isto proizlazi i iz članka 52. stavka 1. ZPUG-a kojim se detaljnije propisuju uvjeti za smještajne građevine. Naglašavaju da u članku 52. stavku 4. ZPUG-a, koji uređuje sportsku namjenu, nisu propisani uvjeti za smještajne građevine iz čega slijedi da one nisu dopuštene u sklopu sportske namjene. Smatraju pogrešnim stajalište donositelja općeg akta da se izričaj „zatvorene i natkrivene građevine“ iz članka 52. stavka 4. alineje 1. ZPUG-a odnosi na smještajne građevine (vile i hotele). Područje Športsko-rekreacijskog centra s golf igralištem S. određeno je dokumentima prostornog uređenja kao područje osnovne sportske namjene. Stoga se izričaj „zatvorene i natkrivene građevine“ može odnositi samo na građevine sportske namjene odnosno na građevine koje proizlaze isključivo iz potreba sportske namjene. Polazeći od pojma osnovne namjene, propisanog člankom 2. stavkom 1. točkom A.11.1. ZPUG-a, smatraju da bi „zatvorene i natkrivene građevine“ u kontekstu prostora/površina sportske namjene bile sportske dvorane, zatvoreni bazeni i njima slične građevine sportske namjene, dok bi „zatvorene i natkrivene građevine“ koje isključivo proizlaze iz potreba sportske namjene bile one građevine koje su nužne za obavljanje sportske djelatnosti te se, kao takve, ne mogu planirati u sklopu drugih namjena prostora. Zatvorene i natkrivene tribine, golfska kuća (klub), servis za golfsku opremu i aute, klupske prostorije i sl., prema mišljenju podnositelja, primjer su natkrivenih građevina koje isključivo proizlaze iz potreba osnovne namjene. Smještajne građevine poput vila i hotela moguće je planirati kao dio ugostiteljsko-turističke namjene te stoga ne zadovoljavaju kriterij isključivosti koji predstavlja nužni uvjet za planiranje dodatnih sadržaja koji ne predstavljaju osnovnu namjenu. Zaključuju kako bi izgradnja smještajnih građevina u sklopu obuhvata Športsko-rekreacijskog centra s golf igralištem bila, eventualno, moguća da je područje planirano kao područje pretežite namjene sukladno članku 2. stavku 1. točki A.11.2. ZPUG-a kojim je propisano da je pretežita namjena planirano korištenje prostora/površina za više različitih funkcija, od kojih je jedna prevladavajuća. Smatraju da upravo mogućnost planiranja mješovitih namjena (od kojih je jedna pretežita) opravdava restriktivno tumačenje izričaja „isključivo proizlaze iz potreba osnovne namjene“. U prilog tome, prema mišljenju podnositelja, govori i obrazloženje Prijedloga Zakona o prestanku važenja Zakona o igralištima za golf, s Konačnim prijedlogom zakona (P.Z. 917) u kojemu je navedeno: „Prema Zakonu o prostornom uređenju i gradnji (...), igralište za golf s pratećim sadržajima (klupska kuća, parkirališta, servisne zgrade, infrastruktura) predstavlja isključivo sportsko-rekreacijsku namjenu, dok smještajne građevine (vile, apartmani, hoteli i sl.) predstavljaju ugostiteljsko-turističku namjenu.“

Navode da članak 60. stavak 5. ZPUG-a propisuje da se u slučaju protivnosti odredbe dokumenta prostornog uređenja odredbama toga Zakona, primjenjuju odredbe toga Zakona. Istoču da su Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju i gradnji („Narodne novine“, 90/11.) golf igrališta prebačena iz ugostiteljsko-turističke u sportsku namjenu u okviru koje je zabranjena izgradnja smještajnih građevina.

Članke 31., 39., 40., 41. i 42. osporenog općeg akta podnositelji smatraju nesuglasnim s člankom 52. stavkom 4., člankom 2. stavkom 1. točkom A.11.1. i člankom 2. stavkom 1. točkom A.11.2. ZPUG-a. Tvrde da su navedene odredbe osporenog općeg akta odredbe koje razrađuju odredbe članka 8. stavka 2. alineja 8. i 9., članka 22. i članka 28. Smatraju da su zbog nezakonitosti odredaba osporenog općeg akta na kojemu se temelje, nezakonite i odredbe koje ih razrađuju.

Predlažu ukidanje osporenog općeg akta, a do donošenja presude o meritumu, obustavu izvršenja osporenog općeg akta na temelju članka 85. stavka 2. ZUS-a.

U očitovanju o zahtjevu donositelj osporenog općeg akta navodi da je osporeni opći akt na snazi. Nadalje, ističe da je istovjetan zahtjev koji su podnositelji podnijeli 2013. odbačen odlukom ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-326/2013-9 od 28. ožujka 2014. Pored toga, ističe da je presudom nadležnog suda odbijena tužba protiv lokacijske dozvole koju podnositelji smatraju pojedinačnom odlukom donesenom na temelju osporenog općeg akta kojom su povrijeđena njihova prava. Donositelj općeg akta predlaže da se prije svega utvrdi „valjanost podnošenja ovakvog prijedloga odnosno da se utvrdi koja su individualna prava podnositelja povrijeđena s obzirom da navedeno nije posve jasno, niti proizlazi iz zahtjeva za ocjenu zakonitosti“. Stoga smatra da bi zahtjev trebalo odbaciti.

Očitujući se na tvrdnje podnositelja o razlozima nezakonitosti osporenog općeg akta, donositelj općeg akta u bitnom navodi da je zaključkom Grada D. od 26. travnja 2006. prihvaćen ugovor o izradi prostornog plana, između Grada D., kao nositelja izrade, G. p. D. – S. d.o.o., kao investitora i U. d.o.o. S., kao izrađivača. Ugovor je sklopljen 3. svibnja 2006. sukladno Zakonu o prostornom uređenju („Narodne novine“, 30/94., 68/98., 35/99., 61/00., 32/02. i 100/04.; u dalnjem tekstu: ZPU/94.), kao mjera provođenja politike uređenja prostora i dokumenata prostornog uređenja. Donositelj se poziva na Program mjera za unaprjeđenje stanja u prostoru Grada D. 2005.-2009. koji je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave bilo ovlašteno donijeti i njime utvrditi potrebu uređenja zemljišta, razinu uređenja, izvore financiranja novog uređenja te rok u kojemu je određeno zemljište potrebno urediti za planiranu namjenu. S obzirom na činjenicu da je navedeni Program mjera objavljen sukladno važećim zakonima, nije bilo potrebno objavljivati ugovor o izradi prostornog plana, niti je to bila praksa. Stupanjem na snagu ZPUG-a, nastavljen je kontinuitet pravne norme iz ZPU-a/94. u smislu financiranja izrade prostornih planova pa je stoga u Odluci o izradbi od 30. i 31. ožujka 2012. (člankom 13.) predviđeno financiranje izrade plana sukladno članku 136. stavku 4. ZPUG-a, dakle, na teret vlasnika zemljišta odnosno investitora. Prilikom donošenja Odluke o izradbi osporenog općeg akta od 30. i 31. ožujka 2012., a s obzirom na to da novi ugovor o financiranju izrade plana, sukladno ZPUG-u, nije bio sklopljen, već je izrada nastavljena na temelju ugovora o izradi plana iz 2006., nije bilo moguće objavljivati (nepostojeći) ugovor. Donositelj napominje da izrada osporenog plana nije bila na teret Proračuna Grada D., već je u cijelosti financirana iz drugih, izvanproračunskih izvora, sukladno ugovoru o izradi prostornog plana iz 2006. koji je prihvaćen zaključkom Gradskog poglavarstva Grada D. od 26. travnja 2006. i u skladu s mišljenjem Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja od 14. veljače 2012. i 16. ožujka 2012. Naglašava da Grad D. nikada nije sklopio ugovor o financiranju građevinskog zemljišta, koji bi podlijegao obvezi objavljivanja.

Donositelj, nadalje ističe da je donošenju osporenog općeg akta prethodio postupak „provjere zakonitosti“ od strane nadležnog ministarstva, zatim župana D.-n. županije te Zavoda za prostorno uređenje D.-n. županije, klasa: 350-01/13-01/11, urbroj: 2117/1-21-1-13-3 od 10. lipnja 2013. te da su na Konačni prijedlog osporene Odluke ishođena sva propisana mišljenja i suglasnosti na temelju članka 97. ZPUG-a. Mišljenja je da je provedenom kontrolom osigurana usklađenost osporenog općeg akta s prostornim planom šireg područja. Kao dodatni argument u prilog svojim tvrdnjama donositelj općeg akta se poziva na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-12/18-6 od 19. prosinca 2018. u kojoj se Sud iscrpno očitovao o navodima podnositelja koji se ponavljaju u ovom zahtjevu.

Podnositelj Z. a. dostavio je Sudu očitovanje kojim odgovara na navode donositelja osporenog općeg akta. U bitnom ističe da u konkretnom slučaju nema mjesta odbacivanju zahtjeva, kao što predlaže donositelj akta pozivajući se na odluku ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-326/13-9 od 28. ožujka 2014., jer je u ovom slučaju, prema mišljenju podnositelja, riječ o drugačijoj procesnoj situaciji. Naime, u ranijem predmetu ovoga Suda bio je podnesen prijedlog Sudu za ocjenu zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti budući da u to vrijeme još nisu bile donesene pojedinačne odluke na temelju osporenog općeg akta. U odnosu na tvrdnju donositelja općeg akta da podnositelj nije učinio vjerojatnim svoj pravni interes u konkretnom slučaju, podnositelj ističe da je u prijedlogu dokazao svoj pravni interes. Pored toga navodi da je ovaj Sud, odlukom, poslovni broj: Usoz-12/18-6 od 19. prosinca 2018. meritorno odlučio o sličnom zahtjevu podnositelja u kojem je podnositelj svoj pravni interes dokazao na identičan način (istom pojedinačnom odlukom). Što se tiče navoda donositelja općeg akta u vezi s objavom ugovora o financiranju građevinskog zemljišta prema kojоj obveza objave ugovora nije bila propisana zakonom koji je bio na snazi u vrijeme sklapanja konkretnog ugovora, podnositelj ističe da ni donositelj ne osporava činjenicu da je riječ o ugovoru iz članka 136. ZPUG-a te da je postupak usvajanja osporenog općeg akta proveden po ZPUG-u koji propisuje obvezu objavljivanja takvog ugovora. Pored toga navodi da je pravni temelj za donošenje osporenog općeg akta (Program mjera za unaprjeđenje stanja u prostoru Grada D. 2005.-2009., „Službeni Glasnik Grada Dubrovnika“, 11/05.), na koji se poziva donositelj općeg akta, nezakonit. Ovakav zaključak podnositelj temelji na mišljenju Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja od 16. ožujka 2012., koji dostavlja Sudu.

U postupku ocjene zakonitosti općeg akta, ovaj je Sud zatražio očitovanje od Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja (u dalnjem tekstu: Ministarstvo) koje je, dopisom od 1. srpnja 2019. udovoljilo traženju Suda. U očitovanju o zahtjevu, Ministarstvo ističe da je u postupku donošenja osporenog općeg akta Upravni odjel za urbanizam, prostorno planiranje i zaštitu okoliša Grada D. zatražio od Ministarstva suglasnost na Konačni prijedlog urbanističkog plana uređenja „Sportsko – rekreacijski centar s golfskim igralištem i turističkim naseljem Bosanka – sjever i Bosanka – jug“, koju je Ministarstvo izdalo 1. srpnja 2013. U postupku izdavanja suglasnosti Ministarstvo je od izrađivača plana, U. d.o.o. S., tražilo ispravljanje Konačnog prijedloga plana u dijelu odredaba za provođenje s obrazloženjem da te odredbe nisu usklađene s člancima 58. i 58a. ZPUG-a u vezi s propisivanjem obveze urbanističko-arkitektonskog natječaja, da su neusklađene brojčane vrijednosti površine, GBP-a i katnost u različitim, a povezanim člancima, da se utvrde najveća dopuštena odstupanja građevinskih čestica planiranih koridora prometnica te da se uskladi oznaka za amfiteatar u grafičkom dijelu s tekstualnim dijelom. O traženim izmjenama Ministarstvo je obavijestilo i nadležno tijelo Grada D. Nakon što je zaprimilo ispravak Konačnog prijedloga plana, Ministarstvo je dalo suglasnost, u postupku propisanom člankom 97. ZPUG-a. Ministarstvo napominje da je predmetnim planom obuhvaćeno izdvojeno građevinsko područje izvan naselja (ŠRC s golfskim igralištem) i građevinsko područje

naselja unutar ZOP-a te je Ministarstvo dalo suglasnost na dio plana koji se odnosi na izdvojena građevinska područja izvan naselja, a unutar ZOP-a. Za preostali dio plana, koji se odnosi na građevinsko područje naselja unutar ZOP-a, nositelj izrade plana odnosno Grad D. je, prije donošenja plana, sukladno članku 98. ZPUG-a, od župana D.-n. županije ishodio suglasnost od 12. srpnja 2013.

Osvrćući se na tvrdnju podnositelja o nesuglasnosti osporenog općeg akta s člankom 136. stavkom 4. ZPUG-a, Ministarstvo ističe da je u konkretnom slučaju izrada predmetnog plana, u skladu s člankom 78. stavkom 1. ZPUG-a, započela donošenjem Odluke o izradbi UPU-a. Prije donošenja te Odluke, u razdoblju od 2005. do 2011., provedene su različite radnje, među kojima su: izrada programa mjera za unaprjeđenje stanja u prostoru, prostorno-programske studije, prethodne rasprave o nacrtu prijedloga plana, program gradnje, ishodjenje mišljenja, prethodna rasprava o nacrtu prijedloga plana, javna rasprava o prijedlogu plana. Zakonsko uređenje se u razdoblju od 2005. do 2011. višekratno mijenjalo te je Odluka o izradbi UPU-a donesena u skladu s tada važećim zakonom. Ministarstvo, nadalje, navodi da članak 136. stavak 1. ZPUG-a razlikuje ugovor o financiranju uređenja građevinskog zemljišta od ugovora o financiranju troškova potrebnih za izradu urbanističkog plana. S obzirom na sadržaj članka 122. stavka 1. ZPUG-a, Ministarstvo zaključuje da se uređenje građevinskog zemljišta provodi nakon izrade dokumenata prostornog uređenja. Pored toga ističe da je u članku 123. ZPUG-a taksativno navedeno koje radnje i radove obuhvaća uređenje građevinskog zemljišta, među kojima nije financiranje izrade urbanističkog plana uređenja. Stoga nije postojala obveza objave ugovora o izradi urbanističkog plana uređenja.

Glede navoda podnositelja o nesuglasnosti osporenog općeg akta s člankom 52. stavkom 4., člankom 2. stavkom 1. točkom A.11.1. i člankom 2. stavkom 1. točkom A.11.2. ZPUG-a, Ministarstvo navodi da ZPUG-om nije propisano koji su prateći sadržaji osnovnoj namjeni nekog područja. Polazeći od toga, a imajući na umu okolnost da je donošenje prostornih planova u izvornom djelokrugu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Ministarstvo nije našlo da bi predviđeni način organizacije prostora iz predmetnog UPU-a bio protivan bilo kojoj zakonskoj odredbi u pogledu pomoćne namjene. Iz istih razloga Ministarstvo ne smatra osnovanom tvrdnju podnositelja o nesuglasnosti osporenog općeg akta s člankom 52. stavkom 4. ZPUG-a.

Što se tiče navoda podnositelja zahtjeva o nesuglasnosti osporenog općeg akta s prostornim planovima šireg područja uz obrazloženje da su izmjene županijskog plana ukinute presudom ovoga Suda iz 2014., Ministarstvo ističe da je Odluka o donošenju UPU-a objavljena u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave 9. kolovoza 2013., dok je presuda ovoga Suda kojom je ukinuta Odluka o donošenju izmjena i dopuna Prostornog plana D.-n. županije objavljena u „Narodnim novinama“ od 28. siječnja 2015. Posljedica navedene presude, prema mišljenju Ministarstva, ogleda se u tome što dijelovi toga plana (tekstualni i grafički) koji su izmijenjeni ukinutom Odlukom ostaju onakvi kakvi su bili prije stupanja na snagu te Odluke. Dakle, više ne egzistiraju dijelovi kojima je ukinutom Odlukom dopunjeno Prostorni plan. Međutim, navedena presuda ovoga Suda ne utječe na pravnu opstojnost izmjena i dopuna Prostornog plana učinjenih nakon 2006. Primjenjujući navedeno na konkretan slučaj, Ministarstvo zaključuje da je nakon objave navedene presude ovoga Suda na snazi Prostorni plan D.-n. županije („Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije“, 6/03., 3/05., 7/10., 4/12. – ispravak i 9/13.) koji u grafičkom i tekstualnom dijelu definira površinu predmetnog područja od 310 ha, dakle, na isti način kako je određeno osporenim općim aktom. Preciznije, Odluka o donošenju izmjena i dopuna Prostornog plana D.-n. županije („Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije“, 7/10.) definira površinu predmetnog obuhvata zahvata od 310 ha.

Zahtjev nije osnovan.

Prije svega valja istaknuti da nije osnovan prijedlog donositelja općeg akta za odbacivanje zahtjeva. Naime, podnositelj zahtjeva Z. a. sudjelovao je u postupku izdavanja lokacijske dozvole donesene na temelju osporenog općeg akta. Dostava pojedinačne odluke (lokacijske dozvole) obavljena je javnom objavom na Internetskoj oglasnoj ploči Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja 5. siječnja 2018. pa se dostava smatra obavljenom 13. siječnja 2018. Zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta podnesen je 7. veljače 2018. što znači da je podnesen u roku od 30 dana od dana dostave pojedinačne odluke donesene na temelju osporenog općeg akta. Polazeći od navedenog, kao i činjenice da su sva tri podnositelja podnijela Sudu jedan (zajednički) zahtjev, Sud nije našao potrebu za razdvajanjem predmeta na način da u odnosu na preostala dva podnositelja zahtjeva formira zasebne spise i o tim (sadržajno istovjetnim) zahtjevima posebno odlučuje.

Osporene odredbe UPU-a glase:

GOLF RESORT

Članak 8.

Golfsko igralište spada u vrstu golf resorta, tj. golfskoga igrališta s turističkim smještajem.

Golf resort, smješten u središnjem dijelu platoa Srđa, predstavlja cjelinu golfskoga igrališta s turističkim smještajem i ostalim pratećim sadržajima, a obuhvaća 2 golfska igrališta 18+9 polja, golfsko vježbalište s pratećim sadržajima neophodnima za funkcioniranje golfa (klupske kuće, servisi u golfu), vile u golfu, hotel u golfu, ugostiteljske sadržaje i pripadajuću infrastrukturu.

Unutar prostorno funkcionalne cjeline golf resorta športsko-rekreacijske namjene (R1) mogu se graditi građevine i uređivati površine za:

- golfska igrališta 18 polja – R1-18
- golfska igrališta 9 polja – R1-9
- golfske akademije – vježbalište – R1-GA
- jezera u funkciji golfskoga igrališta R1-V
- građevine klupskih kuća – golfski klub – R1-KK1, R1-KK2
- građevine za održavanje golfskih igrališta (servisi) – R1-S
- građevine za ugostiteljstvo – R1-U1 i R1-U2
- vile u golfu (grupirani oblici turističkoga smještaja) – R1-R
- hotel u golfu – R1-H.

Članak 22.

Planom je određena bilanca namjene površina i prikazana je u tablici:

TABLICA

PROSTORNO FUNKCIONALNA CJELINA GOLF RESORT

Članak 28.

Unutar prostorne funkcionalne cjeline golf resorta športsko-rekreacijske namjene (R1) mogu se graditi građevine i uređivati površine unutar sljedećih zahvata u prostoru:

- golfsko igralište 18 polja – R1-18
- golfsko igralište 9 polja – R1-9
- golfske akademije – vježbalište – R1-GA
- jezera u funkciji golfskoga igrališta – R1-V
- građevine klupskih kuća – golfski klub – R1-KK1, R1-KK2
- građevine za održavanje golfskoga igrališta (servisi) – R1-S
- ugostiteljstvo – R1-U1 i R2-U2
- vile u golfu (grupirani oblici turističkoga smještaja) – R1-R
- hotel u golfu – R1-H.

Način i uvjeti gradnje i uređenja površina u obuhvatu prostorne cjeline golf resorta prikazani su na kartografskom prikazu 4.2. NAČIN I UVJETI GRADNJE, u mjerilu 1:2000.

Izgradnja golfskoga igrališta mora se, sukladno fazama realizacije, odvijati istovremeno s gradnjom smještajnih kapaciteta – vila i hotela. Shematski prikaz faza gradnje prikazan je na kartografskom prikazu 4.2. NAČIN I UVJETI GRADNJE, u mjerilu 1:2000.

Članak 31.

Ukupna površina golfskoga igrališta od 18 i 9 polja i golfske akademije iznosi 215,85 ha.

Površine unutar golfskoga igrališta uređuju se na način:

- elementi golfskoga igrališta – polja
- prirodno zelenilo
- kultivirano zelenilo.

Ukupna površina elemenata golfskoga igrališta (tee, green, fairway, rough, pješčani hazardi) na Srđu iznosi 51,51 ha.

Površine elemenata golfskoga igrališta:

TABLICA

TURISTIČKI SMJEŠTAJ – VILE U GOLFU

Članak 39.

Unutar područja golf resorta predviđena je izgradnja građevina turističkoga smještaja u obliku vila najviše kategorije s pratećim sadržajima (wellness, fitness, sauna, unutarnji i/ili vanjski bazen, garaže, vinski podrumi, sportska igrališta, videosale, trjemovi, ljetne kuhinje i sl.) smještenim u zatvorenom, natkrivenom i otvorenom prostoru. Planirani su grupirani oblici turističkoga smještaja, u 8 grupiranih oblika (zona) razmještaja zgrada turističkoga smještaja.

Najveći dopušteni kapacitet građevina turističkoga smještaja, vila, iznosi 1.050 kreveta.

Maksimalan broj građevina turističkoga smještaja koje je planirano izgraditi iznosi 240, odnosno prosječno 4,3 kreveta po građevini. Ukupna površina za smještaj predmetnih građevina iznosi 26,4933 ha, a ukupna tlocrtna površina građevina svih grupiranih oblika razmještaja (zona) iznosi 7,9481 ha. Planirano je nekoliko različitih tipologija građevina.

Vile su planirane kao samostojecće građevine uklopljene u zelenilo. Unutar zahvata predviđa se prostor za krajobrazno uređenje. Vile u zonama grupirane gradnje br. 2, 3 i 4 su planirane najveće visine od 10 m, katnosti Po+P (S)+2, tj. podrum, prizemlje ili suteren i dva kata, a u zonama grupirane gradnje br. 1, 5 i 6 planirane su najveće visine od 8 m, katnosti Po+P (S)+1, tj. podrum, prizemlje ili suteren i jedan kat.

U zonama grupirane gradnje br. 7 i 8 (u jugoistočnom dijelu zahvata i južnom dijelu hrpta) planirana je najveća visina vila od 4 m, katnosti Po+P (S), tj. podrum, prizemlje ili suteren.

Predviđene površine turističkoga smještaja grupiranih oblika (zona) prikazane su u tablici članka 40., a položaj, način gradnje i uređenja pojedinih zona prikazan je na kartografskom prikazu 4.2.

Pri oblikovanju građevina vila prihvataljiv je suvremeneni arhitektonski pristup koji uvažava tradiciju i nasljeđe povijesnoga graditeljstva. Kreiranje volumena i smještaj građevina podređeno je unapređenju i valorizaciji krajobraza na način da se postigne skladno uklapanje građevina u okoliš uvažavajući specifičnost svakoga zahvata u prostoru (nagib terena, insolacija i dr.).

Do svake zone građevina turističkoga smještaja planirana je interna, tj. pristupna prometnica određenoga profila, te ostala pripadajuća infrastruktura (vodoopskrba, odvodnja, elektroopskrba, telekomunikacije). Promet u mirovanju (parkirališta) predviđa se u okviru svake zone, tj. pojedinoga zahvata turističko-smještajne građevine.

Parkirališna mjesta potrebno je osigurati sukladno članku broj 66. ovih odredbi.

Članak 40.

Za gradnju građevina turističkoga smještaja – vila u golfu (s pratećim sadržajima) propisani su sljedeći uvjeti:

TABLICA

Maksimalna tlocrtna površina pojedine vile u zonama 1 – 6 iznosi 500 m², a u zonama 7 i 8 iznosi 800 m².

Članak 41.

Položaj, način gradnje i uređenja grupiranih oblika razmještaja zgrada turističkoga smještaja – vila prikazan je na kartografskom prikazu br. 4.2. NAČIN I UVJETI GRADNJE.

Planirano je nekoliko različitih tipologija građevina.

U svrhu bolje prilagodbe konfiguraciji terena, moguće je građevine dijelom izmjestiti i u kultiviranom zelenilu, uvažavajući maksimalno propisanu građevinsku bruto površinu zatvorenih i natkrivenih građevina, kao i maksimalan broj kreveta i maksimalan broj vila za svaki od grupiranih oblika razmještaja zgrada turističkoga smještaja – vila.

Kultivirano zelenilo prikazano je na kartografskom prikazu br. 3.0. „Uvjeti uređenja i zaštite prostora.“

Za potencijalno vizualno osjetljive grupirane oblike razmještaja građevina turističkoga smještaja – vila, broj 7 i 8, građevine (vile) moguće je smjestiti na uređenom terenu s visinskim kotama danim u kartografskom prikazu broj 4.2. „Način i uvjeti gradnje“ ili na visinskim kotama nižim od navedenih.

Vile se u pravilu grade kao samostojeće građevine uklopljene u zelenilo. Svaka zona treba biti oblikovana na jedinstven i prepoznatljiv način tj. potrebna je izrada cjelovitog idejnog arhitektonskog projekta za pojedini zahvat (grupirani oblik).

Pri oblikovanju građevina smještajnih kapaciteta (vila) naglasak se daje na suvremen arhitektonski pristup koji ujedno uvažava tradiciju i nasljeđe povijesnoga graditeljstva.

Kreiranje volumena i smještaj građevina podređen je unapređenju i valorizaciji krajolika na način da se postigne skladno uklapanje građevina u okoliš uvažavajući specifičnost svakoga zahvata u prostoru (nagib terena, insolacija i sl.). U oblikovanju građevina preporuča se maksimalno korištenje sinergije izgrađenoga prostora s okolišem.

Do svake grupacije vila (zahvata) planirana je interna, tj. pristupna prometnica određenoga profila s pripadajućom infrastrukturom. Rješavanje prometa u mirovanju predviđeno je u okviru zahvata.

Na kartografskom prikazu br. 4.2. NAČINI I UVJETI GRADNJE, u mjerilu 1:2000. prikazan je priklučak svake grupacije na prometnu infrastrukturu, čije će se točno mjesto odrediti prema posebnim uvjetima tijela državne uprave, javnih poduzeća i pravnih osoba s javnim ovlastima.

Priklučak na komunalnu infrastrukturu rješava se u skladu s rješenjem infrastrukture sadržane u Planu (kartografski prikazi br. 2.2., 2.3. i 2.4.).

Smještaj vozila predviđen je unutar zahvata, sukladno članku 66. ovih odredbi.

HOTEL U GOLFU – R1-H

Članak 42.

Planirana je izgradnja hotela visoke kategorije, zapadno od tvrđave Imperijal. Najveći dopušteni kapacitet hotela iznosi 150 kreveta, dok je maksimalni broj etaža Po+P (S)+2 tj. podrum, prizemlje ili suteren i dva kata, tj. maksimalne visine 12,0 m.

Hotel je planiran kao boutique hotel, tj. personalizirani i dizajnirani hotel specifičnoga ugodžaja, opreme i ponude sa svim potrebnim pratećim sadržajima za hotel najviše kategorije (restorani, wellness, caffe barovi i sl.).

Pri oblikovanju hotela naglasak se daje na suvremen arhitektonski pristup, koji ujedno uvažava tradiciju i nasljeđe povijesnoga graditeljstva. Kreiranje volumena i smještaja građevine podređeno je unapređenju i valorizaciji kontaktног fortifikacijskog krajolika gdje je dominantna tvrđava Imperijal.

Neposredni okoliš hotela krajobrazno se uređuje prema točki 6.2. Uvjeti uređenja krajobraza ovih odredbi i nije ga moguće ogradićati.

Na kartografskom prikazu br. 4.2. NAČINI I UVJETI GRADNJE, u mjerilu 1:2000 prikazan je priklučak zahvata u prostoru na prometnu infrastrukturu čije će se točno mjesto odrediti prema posebnim uvjetima tijela državne uprave, javnih poduzeća i pravnih osoba s javnim ovlastima.

Priklučak na komunalnu infrastrukturu rješava se u skladu s rješenjem infrastrukture sadržane u Planu (kartografski prikazi br. 2.2., 2.3. i 2.4.).

Smještaj vozila predviđen je unutar zahvata sukladno normativu iz članka 66. ovih odredbi.

Zahvat za gradnju hotela ne smije se ogradićati već parkovno uređivati.

Gradnja je moguća sukladno sljedećim uvjetima:

TABLICA

Ocenjujući osnovanost zahtjeva, Sud polazi od sljedećeg:

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, 137/15. – ispravak, 123/17. i 98/19.) 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.

Ustavno je pravo jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, u propisanom postupku urediti materiju prostornog planiranja, a što uključuje donošenje i izmjene dokumenata prostornog uređenja.

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 i očuvanja kakvoće okoliša, određuju namjena prostora/površina, uvjeti za razvoj djelatnosti i njihov razmještaj u prostoru, uvjeti za poboljšanje i urbanu obnovu izgrađenih područja te uvjeti za ostvarivanje planiranih zahvata u prostoru (članak 2. ZPUG-a). Stoga u postupku donošenja prostornog plana sudjeluju različita tijela, koja su prema podacima koje su Sudu dostavili donositelj općeg akta i Ministarstvo, u konkretnom slučaju i bila uključena u proces donošenja osporavanog UPU-a, a što podnositelji ni ne osporavaju.

Stupanjem na snagu Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, 153/13.; u dalnjem tekstu: ZPU) 1. siječnja 2014. prestao je važiti ZPUG u dijelu koji se odnosi na prostorno uređenje. Člankom 198. stavkom 1. ZPU-a propisano je da dokumenti prostornog uređenja doneseni na temelju propisa koji su važili prije stupanja na snagu ZPU-a ostaju na snazi do donošenja prostornih planova prema ZPU-u, odnosno do njihova stavljanja izvan snage na temelju ZPU-a. Stoga je za ocjenu zakonitosti osporenog općeg akta mjerodavan ZPUG.

Iz dokumentacije koju je Sud zaprimio u tijeku ovoga postupka razvidno je da je osporeni opći akt (Odluka o donošenju Urbanističkoga plana uređenja "Športsko –

rekreacijski centar s golfskim igralištem i turističkim naseljem Bosanka – sjever i Bosanka – jug”; u dalnjem tekstu: UPU) donesen na sjednici Gradskog vijeća Grada Dubrovnika 30. srpnja 2013. na temelju članka 100. ZPUG-a, članka 32. Statuta Grada D. („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 4/09., 6/10., 3/11., 14/12., 5/13. i 6/13. – pročišćeni tekst) i Odluke o izradbi UPU Športsko-rekreacijskoga centra s golfskim igralištem i turističkim naseljem B. – s. i B. – j. („Službeni Glasnik Grada Dubrovnika“, 2/12.). U postupku donošenja UPU-a pribavljena je suglasnost Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, klasa: 350-02/13-13/19; urbroj: 531-05-1-1-13-04 od 1. srpnja 2013. te suglasnost župana D.-n. županije, klasa: 350-01/09-01/38; urbroj: 2117/01-01-13-17 od 12. srpnja 2013.

Donošenju UPU-a prethodila je Odluka o izradbi Urbanističkoga plana uređenja „Športsko-rekreacijski centar s golfskim igralištem i turističkim naseljem B. – s. i B. – j.“ od 30. i 31. ožujka 2012. (u dalnjem tekstu: Odluka o izradbi UPU-a) koja je stupila na snagu 10. travnja 2012.

Člankom 3. Odluke o izradbi UPU-a propisano je da se Odluka o izradbi UPU-a donosi na temelju obveza koje proizlaze iz ZPUG-a, poglavito na temelju članaka 26., 75., 76., 78. i 123. Odluke o donošenju Generalnoga urbanističkog plana Grada D. („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 10/05. i 10/07.), članka 59. Odluke o izmjenama i dopunama Generalnoga urbanističkog plana Grada D. („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 10/07.) i Pravilnika o sadržaju, mjerilima kartografskog prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova („Narodne novine“, 106/98., 39/04., 45/04. – ispravak i 163/04.).

Prema članku 5. Odluke o izradbi UPU-a, Plan se izrađuje na temelju Strategije prostornoga uređenja RH od 27. lipnja 1997., Programa prostornoga uređenja Republike Hrvatske („Narodne novine“, 50/99.), Prostornoga plana D.-n. županije („Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije“, 6/03., 3/05., 3/06., 7/10.), Prostornoga plana uređenja Grada D. („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 10/05. i 6/07.) i Generalnoga urbanističkog plana Grada D. („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 10/05. i 10/07.).

Izrada UPU-a započela je u veljači 2005. na temelju Programa mjera za unapređenje stanja u prostoru Grada D. 2005. – 2009. („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 11/05.).

Glede izvora financiranja izrade UPU-a, iz članka 13. Odluke o izradbi UPU-a proizlazi da su sredstva za izradu Plana osigurana na temelju članka 136. ZPUG-a.

U konkretnom slučaju mjerodavni su članak 2. stavak 1. točke A.11.1. i A.11.2., članak 52., članak 78. i članak 136. ZPUG-a.

Prema članku 78. stavku 1. ZPUG-a, izrada prostornog plana započinje na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave. Stavkom 2. toga članka propisan je sadržaj odluke o izradi prostornog plana. Stavkom 3. toga članka propisano je da se odluka o izradi dokumenta prostornog uređenja objavljuje u „Narodnim novinama“, odnosno u službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, koja je tu odluku donijela.

Ocenjujući osnovanost navoda podnositelja koji se odnose na nesuglasnost osporenog općeg akta s člankom 136. stavkom 4. ZPUG-a, valja poći od sadržaja odredaba članka 136. stavaka 1., 2. i 4. ZPUG-a koje glase:

„(1) Troškove ili dio troškova potrebnih za izradu urbanističkog plana uređenja ili detaljnog plana uređenja te za uređenje građevinskog zemljišta može snositi vlasnik zemljišta kojem to uređenje koristi ili druga zainteresirana osoba koja s jedinicom lokalne samouprave sklopi ugovor o financiranju uređenja građevinskog zemljišta.

(2) Ugovor o financiranju uređenja građevinskog zemljišta sklapa se u pisanoj formi, a ovisno o svom predmetu, sadrži osobito:

- naziv odnosno ime i adresu stranaka,
- naziv i obuhvat prostornog plana čija se izrada financira i osnovne smjernice za njegovu izradu značajne za obje stranke,
- obvezu jedinice lokalne samouprave da doneše prostorni plan,
- vrstu i opseg radnji i radova na uređenju zemljišta koje se obvezuje izvršiti jedinica lokalne samouprave, te rok za njihovo izvršenje,
- iznos, način i rok plaćanja troškova uređenja zemljišta koji se obvezuju platiti vlasnik zemljišta, odnosno zainteresirana osoba.

(...)

(4) Ugovor o uređenju građevinskog zemljišta objavljuje se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave.“

Podnositelji ističu da u konkretnom slučaju ugovor o financiranju uređenja građevinskog zemljišta nikada nije objavljen u glasilu jedinice lokalne samouprave zbog čega je osporen opći akt, koji je donesen na temelju neobjavljenog ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta, nezakonit.

Ocenjujući ovaj prigovor, Sud polazi od činjenice razvidne iz dokumentacije koja prileži spisu predmeta da je izrada UPU-a započela u veljači 2005. na temelju Programa mjera za unapređenje stanja u prostoru Grada D. 2005. – 2009. („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, 11/05.), izradom Prostorno-programske studije za izradu UPU-a koja je 19. travnja 2005. prihvaćena zaključkom Gradskoga poglavarstva Grada D., klasa: 350-01/05-01/11, urbroj: 2117/01-08-05-4. Zaključkom Gradskoga poglavarstva Grada D., klasa: 350-01/06-01/32, urbroj: 2117/01-08-06-6 od 26. travnja 2006. prihvaćen je ugovor o izradi UPU-a između Grada D., kao nositelja izrade, G. p. D. – S. d.o.o., kao investitora i U. d.o.o. S., kao izradivača, koji je 3. svibnja 2006. sklopljen u skladu s ZPU-om/94.

Člankom 11. ZPU-a/94., koji je bio na snazi u vrijeme kad je započet postupak izrade UPU-a, bilo je, između ostalog, propisano da predstavničko tijelo grada donosi program mjera za unapređenje stanja u prostoru koji sadrži procjenu potrebe izrade novih, odnosno izmjenu i dopunu postojećih dokumenata prostornog uređenja, potrebu pribavljanja podataka i stručnih podloga za njihovu izradu te druge mjere od značaja za izradu i donošenje tih dokumenata. Programom mjera može se utvrditi potreba uređenja zemljišta, razina uređenja zemljišta, izvori za financiranje njegovog uređenja te rok u kojem je određeno zemljište potrebno urediti za planiranu namjenu. Uređenje građevinskog zemljišta obuhvaća pripremu zemljišta za izgradnju (izrada prostornih planova, imovinsko-pravne radnje i drugo) te izgradnju komunalnih i telekomunikacijskih instalacija, objekata i uređaja individualne i zajedničke potrošnje. Programom mjera, ovisno o posebnim obilježjima prostora za koji se donosi, utvrđuju se i druge mjere za provođenje politike uređenja prostora i dokumenata prostornog uređenja. Izvješća i Program mjera objavljaju se u "Narodnim novinama", odnosno u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave.

Program mjera za unapređenje stanja u prostoru Grada D. 2005. – 2009. bio je, sukladno tada važećim zakonima, objavljen u Službenom glasniku Grada Dubrovnika, dok takva obveza nije bila propisana u odnosu na ugovore o financiranju izrade prostornog plana. ZPUG je u članku 136. stavku 4. propisao obvezu objavljivanja ugovora o uređenju građevinskog zemljišta. Međutim, valja naglasiti da ni iz članka 136. ZPUG-a, ni iz bilo koje druge odredbe ZPUG-a ne proizlazi da bi neobjavljinje ugovora o uređenju građevinskog zemljišta imalo za posljedicu nezakonitost dokumenta prostornog uređenja, kao cjeline. Pored navedenog, prema mišljenju Suda, u ovom je slučaju potrebno naglasiti činjenicu da nakon sklapanja ugovora o izradi UPU-a od 3. svibnja 2006., nije sklopljen (novi) ugovor koji bi podlijegao obvezi objave u smislu članka 136. stavka 4. ZPUG-a. Polazeći od okolnosti

konkretnog slučaja (a osobito činjenice da je izrada UPU-a započela, a nakon stupanja na snagu ZPUG-a, nastavljena na temelju ugovora o izradi plana iz 2006.), Sud ocjenjuje neosnovanom tvrdnju podnositelja da je zbog neobjavljanja ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta, taj dokument prostornog uređenja nezakonit.

Daljnji prigovori podnositelja odnose se na neusklađenost pojedinih odredaba UPU-a s člankom 52. stavkom 4. ZPUG-a te s člankom 2. stavkom 1. točkom A.11.1. i točkom A.11.2. ZPUG-a.

Člankom 52. stavcima 1. i 4. ZPUG-a propisano je:

„Planiranje ugostiteljsko-turističke i sportske namjene

Članak 52.

(1) Izdvojena građevinska područja izvan naselja i površine unutar naselja ugostiteljsko-turističke namjene mogu se planirati na predjelima manje prirodne i krajobrazne vrijednosti tako da:

- smještajne građevine i prateći sadržaji (otvoreni športski, rekreacijski, ugostiteljski, uslužni, zabavni i sl.) budu, uz mjere poboljšanja komunalne infrastrukture i zaštite okoliša, više kategorije te položajem, veličinom, osobito visinom u skladu s obilježjem prirodnog krajolika,
- smještajne građevine, organizirane kao turističko naselje budu oblikovanjem sukladne s izvornim urbanim i arhitektonskim obilježjima,
- smještajne jedinice u autokampu i kampu nisu povezane s tlom na čvrsti način,
- vrsta i kapacitet pratećih sadržaja i javnih površina budu određeni razmjerno svakoj fazi građenja smještajnih građevina,
- gustoća korištenja iznosi najviše 120 kreveta/ha,
- izgrađenost pojedinačne građevne čestice nije veća od 30%, a koeficijent iskoristivosti nije veći od 0,8,
- najmanje 40% površine svake građevne čestice bude uređeno kao parkovni nasadi i prirodno zelenilo,
- odvodnja otpadnih voda bude riješena zatvorenim kanalizacijskim sustavom s pročišćavanjem,
- površina (auto) kampa iznosi najviše 15 ha uz poštivanje zatečene prirodne vegetacije i dijelova obale,
- unutar golf igrališta bude osiguran pojas od najmanje 25 m od obalne crte uređen kao javno zelenilo,
- broj vezova jednog ili više priveza plovila iznosi najviše 20% ukupnog broja smještajnih jedinica.

(4) Izdvojena građevinska područja izvan naselja sportske namjene mogu se planirati na predjelima manje prirodne i krajobrazne vrijednosti tako da:

- ukupna tlocrtna bruto površina zatvorenih i natkrivenih građevina može iznositi najviše 10% površine sportskih terena i sadržaja,
- najmanje 60% površine svake građevne čestice bude uređeno kao parkovni nasadi i prirodno zelenilo.

– igralište za golf bude udaljeno od obalne crte najmanje 25 m.“

Odredbe članka 2. stavka 1. točaka A.11.1. i A.11.2. ZPUG-a propisuju:

„Članak 2.

Pojedini pojmovi u smislu ovoga Zakona imaju sljedeće značenje:

A 11.1.

Osnovna namjena prostora/površina je planirano korištenje prostora/površina podređeno jednoj funkciji (naselje, poljoprivreda, šume, promet, gospodarstvo, sport, rekreacija i dr.)

unutar koje se mogu planirati i druge namjene ili sadržaji, koji isključivo proizlaze iz potrebe osnovne namjene

A.11.2.

Pretežita namjena je planirano korištenje prostora/površina za više različitih funkcija, od kojih je jedna prevladavajuća.“

Podnositelji smatraju da je dio UPU-a prema kojemu je u sklopu tzv. *golf resorta*, koji je dio veće cjeline – Športsko-rekreacijskog centra s golf igralištem, dopušteno graditi i uređivati površine za vile u golfu i hotel u golfu, nesuglasan s člankom 52. stavkom 4. ZPUG-a.

Osvrćući se na taj prigovor, ovaj Sud ističe kako članak 52. ZPUG-a uređuje, između ostalog, planiranje ugostiteljsko-turističke i sportske namjene u izdvojenim građevinskim područjima izvan naselja, propisujući kriterije za planiranje svake od tih dviju kategorija u pogledu predjela na kojemu ih je dopušteno planirati (predjeli manje prirodne i krajobrazne vrijednosti) te ostale kriterije za ugostiteljsko-turističku i sportsku namjenu koji, ovisno o namjeni o kojoj je riječ, moraju biti ispunjeni. Međutim, prema ocjeni ovoga Suda, odredba članka 52. stavka 1. ZPUG-a, promatrana zasebno, ali i kao dio cjeline članka 52. ZPUG-a, ne isključuje mogućnost da se, u skladu s mjerodavnim kriterijima iz članka 52. ZPUG-a, u sklopu izdvojenog građevinskog područja izvan naselja sportske namjene, planiraju i druge namjene odnosno sadržaji koji proizlaze iz potrebe osnovne namjene.

Polazeći od navedenog, a imajući na umu okolnost da ZPUG ne propisuje koji su prateći sadržaji osnovnoj namjeni nekog područja, već daje samo okvir za planiranje drugih namjena ili sadržaja (uz osnovnu namjenu), u svakom je pojedinom slučaju potrebno ispitati je li donositelj dokumenta prostornog uređenja konkretnim rješenjima glede pratećih sadržaja izšao iz okvira postavljenih ZPUG-a, a što u ovom predmetu nije slučaj. Polazeći od vrste objekata koji su osporenim dijelom općeg akta planirani kao osnovna namjena, Sud nije našao da bi planiranje „vila u golfu“ i „hotela u golfu“, kao pratećih sadržaja osnovnoj namjeni, bilo protivno ZPUG-u.

U odnosu na tvrdnju podnositelja o nesuglasnosti osporenog UPU-a s člankom 60. stavkom 1. ZPUG-a, zbog neusklađenosti s Prostornim planom D.-n. županije i planovima donešenima na temelju toga plana (glede površine predmetnog područja), valja istaknuti sljedeće:

Članak 60. ZPUG-a uređuje usklađenost dokumenata prostornog uređenja propisujući da dokument prostornog uređenja užega područja mora biti usklađen s dokumentom prostornog uređenja širega područja (stavak 1.). Prostorni planovi lokalne razine moraju biti usklađeni s dokumentom prostornog uređenja državne, odnosno prostornim planom područne (regionalne) razine (stavak 2.).

Osporeni UPU predviđa površinu područja Športsko-rekreacijskog centra s golf igralištem (i pratećim sadržajima) na lokalitetu S. od 310 ha. UPU je donesen 30. srpnja 2013. U to je vrijeme bio na snazi Prostorni plan D.-n. županije („Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije“ 6/03., 3/05.-uskl., 3/06., 7/10. i 4/12.-ispravak) prema kojemu je površina područja Športsko-rekreacijskog centra s golf igralištem (i pratećim sadržajima) na lokalitetu S. iznosila 310 ha, što upućuje na zaključak o usklađenosti osporenog UPU-a s Prostornim planom D.-n. županije u vrijeme njegova donošenja.

Podnositelji smatraju bitnom činjenicu da je presudom ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-96/2012-8 od 28. studenoga 2014. („Narodne novine“, 10/15.) ukinuta Odluka o donošenju izmjena i dopuna Prostornog plana D.-n. županije („Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije“, 3/06.) kojom je površina predmetnog područja Športsko-rekreacijskog centra s golf igralištem (i pratećim sadržajima) na lokalitetu S. povećana sa 100 na 310 ha, čime je, kako smatraju podnositelji, osporeni UPU postao neusklađen s prostornim planom šireg područja.

U odnosu na navedenu tvrdnju valja istaknuti da okolnost što je nakon donošenja osporenog UPU-a ukinuta jedna od izmjena prostornog plana šireg područja (kojom je 2006. godine površina predmetnog područja povećana sa 100 na 310 ha), sama po sebi, ne upućuje na neusklađenos UPU-a s prostornim planom šireg područja. Uvidom u dokumentaciju dostavljenu ovom Sudu utvrđeno je da je nakon Odluke o donošenju izmjena i dopuna Prostornog plana D.-n. županije iz 2006. godine (koja je ukinuta 2015. godine) Prostorni plan D.-n. županije mijenjan više puta. Prema Izmjenama i dopunama Prostornog plana D.-n. županije („Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije“, 7/10.), površina predmetnog zahvata iznosi 310 ha, koja je površina ostala nepromijenjena do danas.

U tom kontekstu valja napomenuti da je podnositelj Z. a. podnio ovom Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o donošenju Izmjena i dopuna Prostornog plana D.-n. županije („Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije“, 7/10.), u dijelu kojim su izmijenjene Tablice sadržane u odredbama članaka 54a i 55 kojima je određena površina predmetnog područja, odnosno golf igrališta na lokalitetu S. Zahtjev se odnosio na dio Izmjena i dopuna Prostornog plana D.-n. županije kojim su utvrđena izdvojena građevinska područja (izvan naselja) ugostiteljsko-turističke namjene za područje općine/grad, naselje prema lokalitetu, vrsti, površini, kapacitetu, odnosno u dijelu koji se odnosi na Grad D., naselje D./B., lokalitet S. (golf), vrsta R1, površine 310 ha i kapaciteta 1200.

Ne našavši da bi osporeni opći akt bio nesuglasan sa zakonom, ovaj je Sud, presudom, poslovni broj: Usoz-12/18-6 od 19. prosinca 2018. odbio podnositeljev zahtjev kao neosnovan.

Slijedom iznesenog, Sud je utvrdio da ne postoji neusklađenos osporenog UPU-a s Prostornim planom D.-n. županije pa stoga ni nesuglasnost osporenog UPU-a s člankom 60. ZPUG-a.

S obzirom na navedeno, Sud nije našao da bi osporeni opći akt bio nesuglasan sa zakonom, zbog čega je, odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučeno kao u izreci.

Budući da je Sud donio meritornu odluku o zahtjevu, o prijedlogu za obustavu izvršenja osporenog općeg akta nije odlučivao.

U Zagrebu 26. studenoga 2019.

Predsjednica vijeća
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.