

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

Poslovni broj: Usoz-35/16-5

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 Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, mr.sc. Ivice Kujundžića, Lidije Vukičević i Marine Kosović Marković, članova vijeća, uz sudjelovanje sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po zahtjevu Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica Republike Austrije 20, na sjednici vijeća održanoj 13. lipnja 2016.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se usvaja.

Ukida se odredba članka 44a. stavka 2. Odluke o donošenju Izmjena i dopuna Generalnog urbanističkog plana Grada Dubrovnika („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, broj 3/14.).

Obrazloženje

Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja Republike Hrvatske podnijelo je ovom Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti odredbe članka 44a. stavka 2. Odluke o donošenju Izmjena i dopuna Generalnog urbanističkog plana Grada Dubrovnika („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“, broj 3/14. - dalje u tekstu: Odluka), koju je Gradsko vijeće Grada Dubrovnika donijelo na sjednici održanoj 22. ožujka 2014. godine.

Podnositelj u zahtjevu navodi da je, temeljem odredbe članka 80.b stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01., 60/01.-vjerodostojno tumačenje, 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. - proč.tekst i 137/15.-ispr.), donio odluku o obustavi od primjene članka 44a. stavka 2. Odluke, nakon što je ocijenio da citirana odredba nije u skladu sa Zakonom o prostornom uređenju i gradnji („Narodne novine“, broj 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.), niti sa Zakonom o prostornom uređenju („Narodne novine“, broj 153/13.). Naime, Zakonom o prostornom uređenju i gradnji, na temelju kojeg je donesena Odluka, nije propisano da generalni urbanistički plan može sadržavati odredbu u smislu ovdje osporene odredbe članka 44a. stavka 2., prema kojoj svaka intervencija mora biti odobrena od strane posebnog povjerenstva Grada Dubrovnika. Citirajući odredbu članka 108. Zakona o prostornom uređenju i gradnji, podnositelj zaključuje kako mišljenje povjerenstva za ocjenu arhitektonske uspješnosti može imati samo savjetodavni karakter, a ne obvezujući karakter kako bi to proizlazilo iz osporene odredbe Odluke. Ističući da nije donesen pravilnik iz članka 108. stavka 7. Zakona o

prostornom uređenju i gradnji, kojim ministar utvrđuje kriterije za ocjenu arhitektonske uspješnosti, a ovlasti župana i gradonačelnika određene člankom 108. stavak 6. istog Zakona sastoje se isključivo u ovlasti istih da imenuju članove povjerenstva, podnositelj smatra kako je davanje bilo kojih ovlasti članovima povjerenstva koje nemaju uporište u Zakonu o prostornom uređenju i gradnji protivno zakonu, pa je slijedom iznesenog i odredba članka 44a. stavka 2. Odluke protivna odredbi članka 108. navedenog Zakona. Na kraju, pozivajući se na odredbu članka 29. Zakona o prostornom uređenju, koji je u međuvremenu stupio na snagu, podnositelj ističe kako niti tim Zakonom nije propisano da je ocjena koju daje povjerenstvo za ocjenu arhitektonske uspješnosti uvjet za izdavanje akta za provedbu prostornog plana, niti da se to može propisati prostornim planom. Stoga, a s obzirom na činjenicu da Zakonom o prostornom uređenju nije propisan pravni domet niti pravne posljedice ocjene arhitektonske uspješnosti koju daje povjerenstvo, podnositelj smatra kako ova ocjena ima savjetodavni karakter, odnosno da je njezina svrha poboljšanje vrsnoće izgrađenosti prostora koja se, sukladno odredbi članka 3. stavka 1. podstavka 37. istog Zakona, postiže prilikom izrade prostornih planova i projekata, a ne prilikom izdavanja upravnih akata, kako je to u predmetnom slučaju, protivno Zakonu o prostornom uređenju, propisano ovdje osporenim Odlukom. Naime, uvjetovanjem izdavanja lokacijske, odnosno građevinske dozvole ocjenom povjerenstva ne osigurava se vrsnoća izgrađenog prostora, kako je to propisano odredbom članka 29. Zakona o prostornom uređenju, već se, upravo suprotno, postiže arbitarnost i pravna nesigurnost u provedbi Generalnog urbanističkog plana Grada Dubrovnika, a što je u pravnoj opreci i sa ranije važećim Zakonom o prostornom uređenju i gradnji i sa Zakonom o prostornom uređenju, kojim je sustav prostornih planova ustrojen kao sustav općih akata, koji se provode izdavanjem upravnih akata (lokacijskih i građevinskih dozvola), čime se postiže izvjesnost te pravna sigurnost u njihovoj provedbi, kao i pravna jednakost svih korisnika prostora. S obzirom na izloženo, podnositelj predlaže ovom Sudu da ukine odredbu članka 44a. stavka 2. Odluke, jer ista nije u skladu sa zakonom.

Sud je, dopisom od 29. ožujka 2016., pozvao donositelja općeg akta na dostavu očitovanja o zahtjevu podnositelja. Gradsko vijeće Grada Dubrovnika u svom očitovanju, klasa: 350-01/11-01/06, urbroj: 2117/01-09-16-738 od 14. travnja 2016., navodi da je Odluka na snazi, te da je osnovna intencija Grada Dubrovnika bila osnovati Povjerenstvo koje bi svojim stručnim smjernicama osiguralo što kvalitetnije uklapanje planiranih intervencija u prostoru. Zakonsko uporište za takvo Povjerenstvo donositelj nalazi u odredbama članka 108. stavka 4. Zakona o prostornom uređenju i gradnji, odnosno članka 29. Zakona o prostornom uređenju, te u odredbi članka 135. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i odredbama članka 18., 19. i 19.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, prema kojima je Grad Dubrovnik samostalan u odlučivanju u poslovima iz svog samoupravnog djelokruga, u koje, između ostalog, spada i prostorno i urbanističko planiranje. Na kraju, donositelj ističe da je, na konačni prijedlog Izmjena i dopuna Generalnog urbanističkog plana Grada Dubrovnika, Ministarstvo dalo svoju suglasnost, klasa: 350-02/14-12/1, urbroj: 531-05-1-1-14-07 od 20. ožujka 2014., prilikom izdavanja koje nije imalo primjedbi na ovdje osporenu odredbu.

Zahtjev je osnovan.

Gradsko vijeće Grada Dubrovnika donijelo je Odluku na temelju članka 100. Zakona o prostornom uređenju i gradnji, a u vezi s odredbom članka 188. stavka 1. Zakona o prostornom uređenju, kojim je propisano da će se postupci izrade i donošenja dokumenata prostornog uređenja započeti po odredbama Zakona o prostornom uređenju i gradnji („Narodne novine“, broj 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) do stupanja na snagu ovoga Zakona dovršiti po odredbama tog Zakona i propisa donesenih na temelju tog Zakona, ako ovim Zakonom nije drukčije propisano.

Iz podataka sveza spisa razvidno je da je Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja

Republike Hrvatske donijelo Odluku o obustavi od primjene članka 44a. stavka 2. Odluke, klasa: 040-02/16-02/2, urbroj: 531-05-2-3-16-4 od 2. ožujka 2016., na temelju članka 79. stavka 1. i članka 80.b stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Prema pak odredbi članka 82. stavka 1. citiranog Zakona, kada središnje tijelo državne uprave neposredno obustavi od primjene opći akt, odnosno kada odluku predstojnika o obustavi, odnosno potvrdi odluke općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana o obustavi od primjene općeg akta ocijeni osnovanom, podnijet će Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta.

Razmatrajući zahtjev s priloženim aktima, kao i očitovanje donositelja općeg akta, ovaj Sud je utvrdio da osporena odredba Odluke nije u suglasju sa zakonom, jer za normiranje na način kojim se određuje da svaka intervencija unutar zone ugostiteljsko-turističke namjene – hoteli (TI) mora biti odobrena od strane posebnog povjerenstva Grada Dubrovnika nema podloge u zakonu temeljem kojeg je Odluka donesena.

Naime, prema odredbi članka 44a. stavka 1. Odluke, postojeće zone ugostiteljsko-turističke namjene – hoteli (TI) mogu se sukladno mogućnostima na terenu i posebnim propisima proširivati i rekonstruirati (dograđivanje, nadograđivanje, uklanjanje vanjskog dijela građevine, izvođenje radova radi promjene namjene građevine ili tehnološkog procesa i sl.) uz uvjet da se zadržava postojeća gustoća korištenja. Navedeno je moguće u svrhu postizanja poboljšanja u poslovanju („tehnološkom procesu“) što može podrazumijevati i podizanje kvalitete na usluge više kategorije, a kako je regulirano posebnim propisima.

Osporena odredba članka 44a. stavka 2. Odluke glasi:

*Svaka intervencija mora biti odobrena od strane posebnog povjerenstva Grada Dubrovnika.*

Mjerodavna odredba za ocjenu zakonitosti osporene odredbe Odluke je odredba članka 108. stavka 4. i 5. Zakona o prostornom uređenju i gradnji, prema kojoj nadležno upravno tijelo velikog grada u postupku izdavanja lokacijske dozvole pribavlja mišljenje povjerenstva za ocjenu arhitektonske uspješnosti idejnog projekta, osim u slučaju kada je izrađen na temelju prethodno provedenog natječaja (stavak 4.), odnosno nadležno upravno tijelo županije u postupku izdavanja lokacijske dozvole pribavlja mišljenje povjerenstva za ocjenu arhitektonske uspješnosti idejnog projekta za smještajne i prateće građevine ugostiteljsko-turističke namjene planirane u prostornim cjelinama obuhvata s više od 5 ha, osim u slučaju kada je izrađen na temelju prethodno provedenog natječaja (stavak 5.).

Tumačeći citiranu zakonsku odredbu, zasebno i zajedno s drugim odredbama koje reguliraju izdavanje lokacijske dozvole, razvidno je da u postupku izdavanja lokacijske dozvole nadležno tijelo ima ovlast pribaviti mišljenje povjerenstva za ocjenu arhitektonske uspješnosti idejnog projekta, te da je takvo mišljenje samo jedan od zakonom propisanih akata temeljem kojih se ocjenjuje da li su ispunjeni uvjeti za izdavanje lokacijske dozvole. Navedeno mišljenje, naime, nije samo po sebi odlučno za izdavanje lokacijske dozvole, već je nadležno upravno tijelo dužno u postupku ocijeniti sadržaj takvog mišljenja imajući u vidu i druge akte (dokaze) koje investitor mora priložiti uz zahtjev, odnosno koje pribavlja tijelo tijekom postupka, a sve u cilju utvrđenja da li je provedba zatraženog zahvata u prostoru moguća s osnova prostorno-planske dokumentacije.

Dakle, o tomu da li će intervencija (zahvat) u prostoru postojeće zone ugostiteljsko-turističke namjene iz članka 44a. stavka 1. Odluke biti odobrena odlučuje isključivo nadležno upravno tijelo, a ne posebno povjerenstvo Grada Dubrovnika, čije mišljenje, i po ocjeni ovog Suda, ne može biti uvjet za izdavanje lokacijske dozvole na način određen osporenim odredbom Odluke.

Iz navedenog slijedi da mišljenje povjerenstva ne može imati obvezujući karakter, kako to osnovano navodi i podnositelj u svom zahtjevu, radi čega Sud nalazi da povjerenstvo nema ovlasti izdavati odobrenje na način propisan osporenim odredbom.

Kraj takvog stanja stvari, Sud ocjenjuje da osporena odredba članka 44a. stavka 2. Odluke

nije suglasna sa zakonom, zbog čega je istu ukinuo.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima, zahtjev podnositelja usvojiti i odlučiti kao u izreci.

Sukladno odredbi članka 86. stavka 4. navedenog Zakona, osporena odredba općeg akta prestaje važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 13. lipnja 2016.

Predsjednica vijeća  
Evelina Čolović Tomić, v.r.