

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, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Sanje Otočan, Dijane Vidović, Senke Orlić Zaninović i Marine Kosović Marković, članica vijeća, te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, radi ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti, na sjednici vijeća održanoj 29. studenoga 2021.

p r e s u d i o j e

Prijedlog se odbija.

Obrazloženje

1. M. B. iz R., J. B. 2, M. D. iz R., M. d. D. 5 i L. G. iz R., J. B. 25, su na temelju odredbe članka 83. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH, 29/17. i 110/21., dalje: ZUS), podnijeli obavijest kojom predlažu da Sud po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti članka 9. Odluke o donošenju ciljanih Izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada Raba (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 19/16.), članka 19. točke 1. i 4.3 Odluke o donošenju Urbanističkog plana uređenja 1 - Rab, Palit, Banjol (NA 11 NA 12 NA 13 NA 31 NA 34 NA 35 NA 312, Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 46/18.) i članka 3. Odluke o donošenju Izmjena i dopuna Urbanističkog plana uređenja 1 - Rab, Palit, Banjol (NA 11, NA 12, NA 13, NA 31, NA 34, NA 35, NA 312, Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 27/20.).
2. Budući da se obavijest građana odnosi na različite opće akte predmeti su razdvojeni tako da će u ovom sporu Sud ispitati zakonitost članka 9. Odluke o donošenju ciljanih Izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada Raba (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 19/16., dalje: Odluka).
3. Podnositelji u obavijesti navode da se opći akti odnose na prostorno uređenje buduće lokacije – građevinske parcele na kojoj investitor želi sagraditi hotel. Radi se o izgrađenom građevinskom zemljištu na kojem je još 1939. godine bio sagrađen hotel A., naknadno rekonstruiran i dograđen pod nazivom Hotel I. s ukupno 192 ležaja. Hotel I. bio je predmet prodaje od strane korisnika I. d.d. u postojećim gabaritima i

smještajnim kapacitetom, koji je 30. srpnja 1996. M. R., vlasnik društva C. d.o.o., kupio od I. d.d. Investitor je kupio novoosnovano izdvojeno društvo I. – I. d.o.o., u čijem portfelju i vlasništvu se nalazi i hotel Istra, jer kao konfiscirana imovina, zbog Uredbe iz 1991. godine i postojanja zahtjeva bivših vlasnika za povrat imovine, nije mogao biti predmetom prodaje. Građevinska parcela u vlasništvu C. d.o.o. nalazi se u području starogradske jezgre grada R., koja je na listi zaštićenih kulturnih dobara Republike Hrvatske, sukladno člancima 12. i 14. Zakona o zaštiti očuvanju kulturnih dobara (Narodne novine, broj 69/99., 151/03., 157/03. – ispravak, 100/04., 87/09., 88/10., 61/11., 25/12., 136/12., 157/13., 152/14. i 98/15. dalje: ZoZOKD), u koju je unesena šira starogradska jezgra grada Raba, što čini cijelo područje građevinske parcele obuhvaćene Urbanističkim planom uređenja 1 - Rab, Palit, Banjol (NA 1<sub>1</sub> NA 1<sub>2</sub> NA 1<sub>3</sub> NA 3<sub>1</sub> NA 3<sub>4</sub> NA 3<sub>5</sub> NA 3<sub>12</sub>, Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 46/18.). Podnositelji obavijesti su vlasnici odnosno suvlasnici okolnih zgrada u ulici J. B., koje neposredno graniče s kolno – pješačkom ulicom J. B. koja razdvaja građevinsku parcelu buduće izgradnje od ostalih zgrada u nizu.

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

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

3.3. U odnosu na članak 9. Odluke smatraju da je u suprotnosti s konzervatorskim mišljenjima od 3. svibnja 2016. i 21. lipnja 2017. te zaključuju da je Grad Rab, suprotno mišljenju Konzervatorskog odjela u R., u pogledu visine i etaža dozvolio gradnju jedne etaže više, čime se dozvoljava da buduća građevina konkurira vizuri zaštićene urbanističke cjeline grada R. i parka K. te će postati dominantnom i referentnom točkom u vizuri R. Smatraju da je odredba o povećanim etažama od dozvoljenih u smislu mišljenja konzervatora, u koliziji s odredbom koja je planom usvojena, a kojom se upozorava na vizuru i dominantnost u vizuri grada R., kao i s odredbama članaka 60. i 61. ZoZOKD-a.

3.4. Smatraju da bi se primjenom osporenih odredbi planova nanijele neotklonjive štetne posljedice građanima grada R., koji neposredno stanuju uz građevinsku parcelu namjeravane gradnje u visini od 18 do 21 m, ali i široj zajednici s obzirom na budući zahvat u prostoru koji nije uvažio činjenicu osobito zaštićenog područja starogradske

jezgre stare preko 2000 godina. Građani imaju Ustavom i zakonom zagarantirano pravo na zaštitu vlasništva, a sporne odredbe su iznimne i izuzetak u odnosu na sve ostale gospodarske i ostale sudionike u pogledu uvjeta gradnje na području grada Raba. Kulturna dobra su od interesa za Republiku Hrvatsku, predstavljaju nacionalno blago i uživaju njezinu zaštitu. Budućom gradnjom bit će prekršeni brojni zakoni koji se tiču graditeljstva (postotak izgrađenosti parcele, nedostatak pristupnih cesta i prenamjena postojećih gradskih ulica) te izravno ugrožen integritet čitave kulturnopovijesne cjeline koja bi se u drugim uvjetima mogla kandidirati za uvrštavanje na UNESCO-ovu listu svjetske kulturne baštine zbog tisućljetnog kontinuiteta urbanizacije. Predlažu Sudu da osporenu odredbu ukine.

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

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

4.2. Smatra da odredbom članka 9. Odluke nije povrijeđen ZoZOKD. Podnositelji problematiziraju odredbu o najvećoj dopuštenoj katnosti određenoj urbanističkim planom uređenja, tvrdeći kako je suprotna mišljenjima Ministarstva kulture, Uprave za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara, Konzervatorskog odjela u Rijeci, poistovjećujući to s povredom članaka 60. i 61. ZoZOKD-a. Ta mišljenja nisu zakon ni podzakonski akt pa ne postoji obveza usklađivanja općih akata Grada Raba s mišljenjem istog tijela. Mišljenja se odnose na pojedinačne zahvate u prostoru, dok se osporena odredba odnosi na cjelokupno građevinsko područje naselja Rab NA 1<sub>1</sub> te kao takva nije apsolutna. Osporenom odredbom se ni na koji način ne utječe na potrebu poštivanja uvjeta zaštite kulturnih dobara pa nije razvidno zbog čega bi bila protivna tim uvjetima. Odredbe članka 60. i 61. ZoZOKD-a ni na koji način nisu povrijeđene ni stavljene izvan snage. Za bilo koji zahvat u prostoru na području unutar granica kulturnog dobra, neovisno o odredbama prostornog plana, investitor je dužan pribaviti posebne uvjete za zaštitu kulturnog dobra. Stoga eventualno zaštitu svojih prava podnositelji mogu ostvarivati kao zainteresirane osobe u konkretnom postupku izdavanja građevinske dozvole.

4.3. Podnositelji ne navode zbog čega bi osporena odredba članka 9. Odluke bila protivna Zakonu o prostornom uređenju, jer tom odredbom ni na koji način nisu ugroženi ciljevi prostornog uređenja, osobito u dijelu koji se odnosi na zaštitu i očuvanje kulturnih dobara. Zaključuje da je odredbama Odluke osigurana zaštita i očuvanje kulturnih dobara kao cilj prostornog uređenja.

4.4. U prosincu 2014. godine provedena je javna rasprava o prijedlogu ciljanih izmjena Prostornog plana uređenja grada Raba te ponovljena javna rasprava u listopadu 2015. godine, o čemu prilaže dokaze. Zaključuje da u postupku donošenja odredbe članka 9. Odluke nije povrijeđena odredba članka 14. Zakona o prostornom uređenju.

4.5. Nadalje, odredbom članka 9. Odluke se ne određuju granice zahvata u zaštićenom obalnom području mora pa odredba nema nikakve poveznice s odredbom članka 45. stavak 3. Zakona o prostornom uređenju.

4.6. Odredbom članka 9. Odluke ne osnivaju se nova naselja, ne određuju novi izdvojeni dijelovi građevinskog područja naselja niti se proširuju postojeći izdvojeni dijelovi građevinskog područja naselja, pa odredba nema nikakve veze sa odredbom članka 47. stavka 2. Zakona o prostornom uređenju.

4.7. Podnositelji ne navode u čemu bi se sastojala eventualna neusklađenost osporene odredbe s prostornim planom šireg područja pa se o toj povredi ne može očitovati. Zaključuje da ne postoje razlozi za pokretanje postupka ocjene zakonitosti osporene odredbe ni po službenoj dužnosti.

5. Prije svega, u odnosu na prigovore donositelja Odluke, Sud ističe da su podnositelji podnijeli obavijest u smislu odredbe članka 83. stavka 2. ZUS-a te je u skladu s tim Sud po službenoj dužnosti ispitao prigovore kojima se osporava zakonitost sporne odredbe Odluke. Pri tome Sud napominje da građani prilikom podnošenja obavijesti u smislu navedene zakonske odredbe nisu dužni izričito navesti zakonske odredbe koje smatraju mjerodavnima za ocjenu zakonitosti općeg akta.

6. Ocjenjujući zakonitost članka 9. Odluke sud nalazi neosnovanim prigovore o njegovoj nezakonitosti.

7. Osporena odredba Odluke glasi:

*Članak 9.*

*U članku 50., iza stavka (4), dodaje se stavak (5), koji glasi:*

*»(5) Iznimno od navedenog u stavku (4) ovog članka, urbanističkim planom uređenja se unutar građevinskog područja naselja Rab NA 1<sub>1</sub>, za rekonstrukciju postojećih građevina ili gradnju novih građevina na njihovom mjestu (zamjenu), mogu odrediti uvjeti prema sljedećim graničnim vrijednostima:*

*- najveći dopušteni koeficijent izgrađenosti iznosi 0,8; ako je postojeći veći od 0,8, građevina se može rekonstruirati unutar postojeće izgrađenosti;*

*- najveći dopušteni koeficijent iskorištenosti se može utvrditi u skladu s dozvoljenom etažnošću građevine;*

*- najveći broj etaža je 6 nadzemnih etaža s podrumom, pri čemu šesta nadzemna etaža može biti samo potkrovlje; za planiranje rekonstrukcije ili zamjene, kojom bi se postojeća etažnost povećala na više od 3 nadzemne etaže s podrumom ili za više od dvije nadzemne etaže u odnosu na postojeću katnost, potrebno je u urbanističkom planu uređenja grafički odrediti mogućnost pojedinog zahvata, uz poštivanje uvjeta zaštite kulturnih dobara; postojeće građevine, odnosno njihovi dijelovi, s većim od ovdje određenog najvećeg broja nadzemnih etaža, mogu se rekonstruirati unutar postojećih visinskih gabarita;*

- visina građevine se određuje prema prevladavajućem načinu gradnje unutar prostorne cjeline; ne smije se planirati takva visina, da bi građevina konkurirala vizuri zaštićene urbanističke cjeline grada Raba i parka Komrčar, niti da bi postala dominantnom i referentnom točkom u vizuri Raba;

- udaljenost građevine od granice građevne čestice se određuje prema prevladavajućem načinu gradnje unutar prostorne cjeline.«.

8. Odluka je donesena na temelju članka 188. Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 153/13., dalje: ZoPU), članka 100. stavka 6. Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, broj 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12., 55/12., 80/13. i 78/15., dalje: ZoPUG), članka 22. Statuta Grada Raba (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 27/09., 13/13., 31/13. - pročišćeni tekst i 19/15.) te mišljenja Zavoda za prostorno uređenje P.-g. županije (KLASA: 350-02/16-10/2, URBROJ: 69-02/3-16-2 od 22. travnja 2016. godine) i suglasnosti Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja (KLASA: 350-02/16-11/18, URBROJ: 531-05-1-1-2-16-7 od 17. lipnja 2016.).

9. Dakle, s obzirom na prijelaznu odredbu članka 188. ZoPU-a, za ocjenu zakonitosti sporne odredbe Odluke mjerodavan je ZoPUG.

10. Prema odredbi članka 2A točke 24. ZoPUG-a 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.

11. Sukladno odredbi članka 73. ZoPUG-a prostorni plan uređenja velikog grada, grada ili općine određuje usmjerenja za razvoj djelatnosti i namjenu površina te uvjete za održivi i uravnoteženi razvitak na području velikog grada, grada ili općine.

12. Odredbe članka 60. i 61. ZoZOKD-a, koje se navode u obavijesti, odnose se na utvrđivanje posebnih uvjeta zaštite kulturnog dobra, odnosno na pojedinačne zahvate na nepokretnom kulturnom dobru, kao i na području unutar granica kulturnog dobra, a dostavljena konzervatorska mišljenja na postupak izrade urbanističkog plana uređenja ocjena čije zakonitosti nije predmet ovog spora. Dakle, konkretni zahvat u prostoru se odobrava na temelju prostornog plana kao općeg akta i posebnih uvjeta zaštite kulturnog dobra, koje nadležno tijelo izdaje za konkretni zahvat. Činjenica što prostorni plan za područje građevinskog područja naselja Rab NA 1<sub>1</sub> propisuje mogućnost većeg broja etaža građevine od broja koji je u pogledu konkretnog zahvata dopušten s aspekta zaštite kulturnih dobara, sama po sebi prostorni plan ne čini nezakonitim. Investitor konkretnog zahvata je obvezan postupiti prema pojedinačnom odobrenju za gradnju prilikom izdavanja kojeg se pribavljaju i posebni uvjeti zaštite kulturnih dobara.

13. Iz točke 40. obrazloženja o očitovanjima, prijedlozima i primjedbama dostavljenim u ponovnoj javnoj raspravi o Prijedlogu ciljanih izmjena Prostornog plana uređenja Grada Raba, koje je dostavio donositelj Odluke proizlazi da je prihvaćena primjedba Ministarstva kulture, Uprave za zaštitu kulturne baštine, Konzervatorskog

odjela, te se ističe kako je važeći Prostorni plan uređenja Grada Raba izrađen na temelju izrađene konzervatorske podloge za cijelo administrativno područje grada dok će se, u skladu sa zakonskim odredbama posebnog propisa o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, izraditi konzervatorska podloga za kulturno – povijesnu cjelinu Rab i to radi izrade urbanističkog plana uređenja predmetnog područja.

14. Prema ocjeni Suda, osporenom odredbom članka 9. Odluke nije povrijeđena ni odredba članka 50. stavka 2. ZoPUG-a (Određivanje građevinskih područja zaštićenom obalnom području mora), jer se njome ne proširuju odnosno planiraju novi izdvojeni dijelovi građevinskog područja naselja; kao ni odredba članka 52. stavka 1. podstavak 6. ZoPUG-a (Planiranje ugostiteljsko – turističke i sportske namjene vezano na izgrađenost građevne čestice i koeficijent iskoristivosti 0,8), jer se ne radi o građevinskom području izvan naselja na koje se navedena odredba odnosi.

15. Prigovori o međusobnoj neusklađenosti pojedinih odredbi Odluke, nisu od utjecaja na zakonitost sporne odredbe Odluke, jer se sukladno odredbi članka 86. stavka 3. ZUS-a, u sporu o ocjeni zakonitosti općeg akta ispituje je li opći akt suglasan sa zakonom ili statutom.

16. Slijedom izloženog, Sud je odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a presudio kao u izreci.

U Zagrebu 29. studenoga 2021.

Predsjednica vijeća  
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.