

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, Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Dijane Vidović i Biserke Kalauz, članica vijeća te sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom povodom zahtjeva M. V. i A. V., obje u K., po opunomoćenicama Z. M. i S. M., odvjetnicama u Odvjetničkom društvu M.&p. d.o.o., S., na sjednici vijeća održanoj 24. siječnja 2022.

p r e s u d i o j e

Ukida se odredba članka 8. Odluke o donošenju Izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja općine Klis („Službeni vjesnik Općine Klis“ br. 5/17) u dijelu koji se odnosi na novi članak 8. stavak 7., a koji dio glasi:“ uz obveznu pisanu suglasnost Općine Klis“.

Obrazloženje

1. Podnositeljice zahtjeva su suvlasnice dijela nekretnine označene kao čestica zemljišta 4430/1/ k.o. K., koja neposredno graniči sa nekretninama koje su obuhvaćene lokacijskom dozvolom koju je izdala S.-d. županija ispostava S., dana 17. siječnja 2020. Podnositeljice smatraju da su tim pojedinačnim aktom grubo prekršeni pozitivni propisi i da se njime zadire u njihova vlasnička prava.

Pojašnjavaju da se radi o namjeravanoj gradnji hotela s 8 etaža i 50 smještajnih jedinica te pratećim sadržajima i namjeravanoj gradnji trafostanice i da je na osnovi pobijanog općeg akta: Odluke o donošenju Izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja općine Klis („Službeni vjesnik Općine Klis“ br. 5/17, dalje: Odluka) izdana lokacijska dozvola, koju su pobijale žalbom.

2. Podnositeljice zahtjeva osporavaju zakonitost članka 7. stavka 17. i 18. i članka 8. Odluke. U zahtjevu ističu da su odredbe članka 7. stavka 17. i članka 8. međusobno kontradiktorne jer se obje odnose na ugostiteljsko turističke građevine u koje spada i hotel pa dok se prema članku 7. stavku 17. Odluke (u pročišćenom tekstu članak 7. stavak 14.) traži minimalno 4 m udaljenosti od susjedne parcele, u članku 8. Odluke (kojim je dodan cijeli novi članak 8.) je određeno da se hotel može graditi i na samoj granici građevinske čestice uz obveznu pisanu suglasnost Općine Klis. Ovakvo uređenje smatraju suprotnim odredbi članka 19. Zakona o gradnji, koja omogućuje odstupanja u gradnji, ali ne i odstupanja u pogledu udaljenosti od međe. Smatraju da je povrijeđena i procedura donošenja Odluke, jer nisu utvrđene

konzervatorske podloge iz članka 56. stavka 2. i 3. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara i da je Odluka protivna člancima 60. i 62. tog Zakona.

Nadalje, drže nedopustivim da Odluka predviđa više od jedne podrumске etaže na relativno maloj površini parcele, na arheološkom lokalitetu tvrđave K., na klizištu i području s visokim rizikom od potresa te dodaju da je čest-zem. 4434/6 k.o. K. stavljena pod zaštitu kao arheološki lokalitet i tvrđava K. pa ima status zaštićenog spomenika kulture.

Također ukazuju na nesuglasnost s Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima osporene odredbe Odluke po kojoj za hotel na međi ne treba suglasnost vlasnika susjedne čestice već suglasnost Općine Klis.

Zaključno smatraju da su osporene Odredbe Odluke nesuglasne i s odredbama članaka 127. i 128. Zakona o prostornom uređenju. Predlažu osporene odredbe Odluke ukinuti i obustaviti ovaj opći akt od primjene.

3. U odgovoru na zahtjev Općinsko vijeće Općine Klis, ističe da su navodi podnositeljica neosnovani i da je zahtjev nedopušten jer postoji druga pravna zaštita. Pojašnjava da je temeljem članka 109. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“ broj 153/13), Izvješća o stanju u prostoru za vrijeme od 2012. do 2016. donesena osporena Odluka o izmjeni i dopuni Prostornog plana Općine Klis, koja je na snazi i primjenjuje se. Pojašnjava da odredbe članaka 7. stavka 14. i članka 8. (p.t. Odluke) nisu međusobno suprotne, jer se prva odnosi na cijelo građevinsko područje Općine Klis, a druga na gradnju hotela i pratećih sadržaja u centru Klisa. Nadalje, donositelj akta ističe da odredbe članka 19. Zakona o gradnji („Narodne novine 153/13) reguliraju dopuštena odstupanja od glavnog projekta pri gradnji i ne odnose se na prostorne planove kojima se definiraju odrednice mogućnosti gradnje. Prostorni plan Općine Klis ne sadrži uvjet obveznog građevinskog pravca, a odredbom članka 8. Odluke je omogućena gradnja na granici građevinske parcele. Upiranje na nezakonitost u vezi s Zakonom o zaštiti kulturnih dobara, po stavu donositelja, također nije osnovana.

4. Zahtjev je djelomično osnovan.

5. Osporene odredbe Odluke glase:

„Članak 7.

(17) *Točka 15. postaje stavak 14., koji se mijenja i glasi:*

“ *Unutar građevinskog područja naselja mogu se graditi građevine namijenjene gospodarskoj djelatnosti (proizvodne i poslovne građevine - pretežito zanatske, uslužne, trgovačko i komunalno servisne, te ugostiteljsko-turističke građevine).*

Maksimalni koeficijent izgrađenosti gospodarskih građevina je 0,4 za otvoreni i 0,5 za poluotvoreni tip izgradnje, a maksimalni koeficijent izgrađenosti podzemni parcele je $kigP = 0,60$ (60%).

Maksimalna visina ovih građevina je 13,5 m mjerena od najniže kote uređenog terena uz građevinu, a najveća katnost takve građevine je $Po+S+P+2+Pk$.

Dopušta se izgradnja i više od jedne podrumске etaže. Najmanje 30 % površine građevne čestice je potrebno urediti kao zelenu površinu.

Minimalna udaljenost do ruba parcele je 4 m.”;

(18) *Točka 16. postaje stavak 15., koji se mijenja i glasi:*

“ *Unutar građevinskog područja naselja mogu se graditi pomoćne građevine (kotlovnice, ljetne kuhinje, vrtni paviljoni, solarni paneli, spremišta i sl.) i garaže do maksimalne visine 4,0 m. Minimalna udaljenost pomoćne građevine i garaže od ruba*

susedne građevinske čestice je 4,0 m, a ista može biti i manja uz pismenu suglasnost vlasnika susjedne građevinske čestice.

Pomoćne građevine (kotlovnice, ljetne kuhinje, vrtni paviljoni, solarni paneli, spremišta i sl.) mogu imati brutto razvijenu površinu do najviše 50 m² .”;

„Članak 8.

Iza naslova 2.2. Građevinska područja naselja i teksta u istom, dodaje se novi članak, koji glasi:

“ Članak 8.

U centru naselja Klis dopušta se izgradnja hotela ili sličnih sadržaja za pružanje usluga smještaja u turizmu s pratećim sadržajima ugostiteljsko-turističke djelatnosti (ugostiteljski, zabavni, kulturni, trgovački, uslužni, rekreacijski i športski, te sličnih prostora) na površini od minimalno 1.000 m².

Maksimalni koeficijent izgrađenosti nadzemni parcele je $kigN = 0,60$ (60%), a maksimalni koeficijent izgrađenosti podzemni parcele je $kigP = 0,70$ (70%).

Najveća dopuštena visina do vijenca građevine je 20,0 m mjerena od najniže kote uređenog terena uz građevinu, a najveća katnost takve građevine je $Po+S+P+4$, gdje maksimalna površina zadnje etaže može zauzimati najviše 60% karakteristične etaže ili se može izgraditi kao puna etaža potkrovlja do maksimalne nadozide od 1,2 m.

Dopušta se izgradnja i više od jedne podrumске etaže.

Kod izgradnje potkrovlja dopušta se izgradnja luminara (koji mogu zauzimati do 50% dužine vijenca), te ugradnja krovnih prozora.

Najmanje 20 % površine građevne čestice je potrebno urediti kao zelenu površinu.

Udaljenost građevine od ruba građevinske čestice ne mora se striktno primjenjivati, odnosno, građevina se može planirati i na samoj granici građevinske čestice uz obveznu pisanu suglasnost Općine Klis.”.

6. Predmetna Odluka o donošenju Izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja općine Klis („Službeni vjesnik Općine Klis“ br. 5/17 od 13. studenog 2017.) je donesena na temelju članka 109. Zakona o prostornom uređenju (“Narodne novine”, broj 153/13, dalje: ZPU), Izvješća o stanju u prostoru općine Klis za razdoblje od 2012. do 2016. godine (“Službeni vjesnik Općine Klis”, broj 6/12) i članka 30. Statuta Općine Klis (“Službeni vjesnik Općine Klis”, broj 2/13 i 3/13). Ova Odluka je inkorporirana u pročišćenom tekstu Odluke o donošenju pročišćenog teksta Prostornog plana uređenja općine Klis („Službeni vjesnik Općine Klis“ br. 8/17) od 22. prosinca 2017. godine.

7. Odredba članka 109. ZPU-a određuje nadležnost za donošenje prostornih planova i u svojem stavku 4. propisuje da Prostorni plan uređenja grada, odnosno općine donosi gradsko vijeće, odnosno općinsko vijeće pa je neupitna nadležnost donositelja predmetnog općeg akta. Također, shodno odredbi članka 113. stavka 3. ZPU-a, nakon svake izmjene i/ili dopune prostornog plana predstavničko tijelo koje je donijelo prostorni plan dužno je objaviti pročišćeni tekst odredbi za provedbu prostornog plana i grafičkog dijela prostornog plana u elektroničkom obliku i analognom obliku u roku od trideset dana od dana stupanja na snagu odluke o izmjenama i/ili dopunama prostornog plana, čemu je udovoljeno.

8. Podnositeljice ukazuju na moguću nezakonitost u vezi s procedurom donošenja vezano za odredbe Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara („Narodne novine“, broj 69/99, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, dalje: ZoZKD) koji je bio važeći u vrijeme donošenja predmetne Odluke. Tvrde da je donošenju Odluke trebala prethoditi izrada konzervatorske podloge iz članka 56. stavka 2. i 3. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara i da je Odluka protivna člancima 60. i 62. ovog Zakona.

9. Odredba članka 56. ZoZKD-a određuje da dokumenti prostornog uređenja, ovisno o vrsti i području obuhvata, obavezno sadrže podatke iz konzervatorske podloge sa sustavom mjera zaštite nepokretnih kulturnih dobara koja se nalaze na području obuhvata plana. Konzervatorsku podlogu utvrđuje nadležno tijelo, a ona sadrži opće i posebne uvjete zaštite i očuvanja kulturnih dobara u području obuhvata plana. U slučaju kada nadležno tijelo nije utvrdilo konzervatorsku podlogu dužno je na zahtjev donositelja dokumenta prostornog uređenja utvrditi sustav mjera zaštite nepokretnih kulturnih dobara koja se nalaze na području obuhvata plana. Dokument prostornog uređenja može se donijeti samo uz prethodnu suglasnost nadležnog tijela kojim se potvrđuje da je sukladan konzervatorskoj podlozi ili utvrđenom sustavu mjera zaštite prema stavku 2. ovoga članka. Nadležno tijelo je dužno pisano se očitovati u roku od 15 dana od zatražene suglasnosti, a ako to ne učini smatrat će se da je suglasnost dana.

10. Povodom ovog prigovora, na zahtjev Suda, Ministarstvo kulture i medija Republike Hrvatske je dopisom od 26. travnja 2021. obavijestilo da je vezano za Prostorni plan Općine Klis, Konzervatorski odjel izdao posebne uvjete pod oznakom KLASA: 612-08708-10727 od 22. travnja 2014. godine, čime je ispunjen uvjet iz odredbe članka 56. ZoZKD-a.

11. Prigovori koji se odnose na nesuglasnost Odluke s odredbama članaka 60. i 62. ZoZKD-a također nisu osnovani jer se ove odredbe odnose na poduzimanje radnji u zaštićenim kulturno-povijesnim cjelinama, na nepokretnom kulturnom dobru, kao i na području prostornih međa kulturnoga dobra, za koje je prema posebnom propisu obvezna lokacijska dozvola, a ne odnose se na izradu i donošenje prostornih planova.

12. Prostornim planovima se ostvaruje upravljanje prostornom dimenzijom održivosti, kojom se na temelju procjene razvojnih mogućnosti u okviru zadržavanja osobnosti prostora, zahtjeva zaštite prostora te očuvanja kakvoće okoliša i prirode, određuje namjena prostora/površina, uvjeti za razvoj djelatnosti i infrastrukture te njihov razmještaj u prostoru, uvjeti za urbanu preobrazbu i urbanu sanaciju izgrađenih područja te uvjeti za ostvarivanje planiranih zahvata u prostoru, dok se lokacijskom dozvolom, u sukladnosti s konkretnim prostornim planom i ovisno o vrsti zahvata u prostoru i vrsti radova, određuju lokacijski uvjeti konkretnog zahvata u prostoru.

13. Nadalje, podnositeljice prigovaraju da Odluka nije u skladu s odredbama članaka 127. i 128. ZPU-a, ali i ove se odredbe odnose na lokacijsku dozvolu za konkretan zahvat, a ne na izradu i donošenje prostornog plana pa ni ovi prigovori nisu osnovani.

14. Radi provjere usklađenosti odredbe članka 8. predmetne Odluke s odrednicama višeg prostornog plana od Zavoda za prostorno planiranje S.-d. županije je zatraženo očitovanje.

15. Iz dopisa ove javne ustanove, KLASA:350-01/21-01/13 od 23. travnja 2021. proizlazi da određivanje načina i uvjeta gradnje te mjera zaštite unutar građevinskih područja naselja i izdvojenih dijelova građevinskih područja naselja, u nadležnosti je prostornih planova uređenja općina i gradova. Pod načinom i uvjetima gradnje podrazumijeva se određivanje veličine građevinske parcele za pojedine namjene, način priključivanja na komunalnu infrastrukturu, određivanje koeficijenta izgrađenosti i iskoristivosti, katnosti, način oblikovanja građevine, udaljenosti od granične parcele i drugo. Ovo podrazumijeva da se, osim ovih općih načina i uvjeta gradnje, za pojedine zahvate u prostoru mogu odrediti i drugačiji način i uvjeti gradnje s obzirom na njihovu namjenu i značaj za lokalnu zajednicu, kao što je to određeno u članku 8. predmetne Odluke. Iz dopisa proizlazi da, s obzirom na naprijed navedeno, predmetna Odluka nije neusklađena s planom višeg reda konkretno s Prostornim planom Splitsko-dalmatinske županije te je Zavod, kao nadležno tijelo u postupku donošenja prostornih planova općina i gradova, u smislu usklađenosti prostornog plana dao pozitivno mišljenje na konačni prijedlog Odluke.

16. Odredbe članak 7. i 8. predmetne Odluke nisu međusobno kontradiktorne jer se članak 7. odnosi na cijelo građevinsko područje naselja, a članak 8. na njegov uži dio, konkretno na centar naselja se pa se odredbom novog članka 8. Odluke, za pojedine zahvate u prostoru određuje drugačiji način i uvjeti gradnje s obzirom na njihovu namjenu i značaj za lokalnu zajednicu, na što je predstavničko tijelo ovlašteno po Ustavu RH i zakonu.

17. Naime, prema odredbama Zakona o prostornom planiranju („Narodne novine“, broj 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19) prostorne planove lokalne razine donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave te je, u ovoj svojoj ovlasti, ograničeno zahtjevom poštivanja propisane procedure donošenja plana i zahtjevom da plan lokalne razine bude u skladu s planom višeg reda. Prema tome, izvorno zakonsko, ali i ustavno pravo jedinice lokalne samouprave na samoupravu, omogućuje toj jedinici lokalne samouprave da sama, poštujući načela prostornog planiranja, propisanu proceduru i propise, određuje uvjete i mogućnosti izvedbe pojedinih zahvata u prostoru unutar granica svoje područja. Ovo ustavno pravo odražava se u odredbi članka. 19.a, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19) gdje se navodi da općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i to osobito poslove koji se odnose na prostorno i urbanističko planiranje.

18. Međutim, osnovan je prigovor podnositeljica zahtjeva da nije zakonit dio odredbe Odluke (dio novog članka 8. stavka 7. Odluke) koji mogućnost gradnje hotela na samoj granici građevinske čestice uvjetuje pisanom suglasnošću Općine Klis, jer iako odredba ne isključuje pravo vlasnika i nositelja drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje lokacijska dozvola da aktivno sudjeluju u postupku izdavanja konkretne lokacijske dozvole (članak 141. ZPU-a) i potom građevinske dozvole (članak 115. Zakona o gradnji), nema zakonske osnove za dodatno uvjetovanje realizacije pojedinačnih zahvata na granici građevinske čestice samo uz obveznu pisanu suglasnost Općine Klis, jer se takvim normiranjem miješa u izvorna vlasnička i susjedova prava i neopravdano otežava realiziranje planom omogućenih zahvata u prostoru.

19. Zbog potonje navedenog Sud je na temelju odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) odlučio kao u izreci.

U Zagrebu, 24. siječnja 2022.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.