

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

Poslovni broj: Usoz-73/16- 11

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 Lidije Vukičević predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, mr.sc. Ivica Kujundžića, Eveline Čolović Tomić i Senke Orlić Zaninović, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po službenoj dužnosti, na sjednici održanoj 28. veljače 2017.

p r e s u d i o j e

Ukidaju se odredbe članka 43. stavak 2., članka 50. stavak 3. i članka 51. stavak 6. Odluke o donošenju Prostornog plana uređenja Grada Supetra (Službeni glasnik grada Supetra, broj 03/09 od 14. travnja 2009.).

Obrazloženje

U predmetu poslovni broj Usž-368/16 tužiteljice L. M. iz K., A. Š. 9, zastupane po opunomoćenici M. P., odvjetnici u K., S.. G. 2a, protiv tuženika Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica Republike Austrije 20., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Z. R. iz M., G. I.16, pojavilo se pitanje jesu li pojedine odredbe Prostornog plana uređenja grada Supetra (Službeni glasnik grada Supetra, broj 3/09. od 14. travnja 2009.), suprotne odredbama mjerodavnog Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, broj 76/07., 38/09., 55/11., 90/11. i 50/12.-dalje: ZOPUG).

Sporna odredba Prostornog plana uređenja Grada Supetra (Službeni glasnik grada Supetra, broj 3/09. od 14. travnja 2009.), koji plan je primijenjen u postupku izdavanja lokacijske dozvole zainteresiranoj osobi Z. R. glasi:

Članak 51. stavak 6.

Moguće površine i lokacije (s detaljnim uvjetima izgradnje) za gradnju zgrada mješovite namjene koje u svom sastavu imaju pet ili više stambenih jedinica mogu biti utvrđene samo u okviru rješenja UPU-a ili DPU-a.

Mjerodavne odredbe ZOPUG-a kojima bi bila suprotna navedena odredba Prostornog plana uređenja grada Supetra su odredbe članka 54., 75. stavak 1. i 127. ZOPUG-a koje glase:

Članak 54. stavak 1.

Dokumentima prostornog uređenja određuje se svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te mjerila i smjernice za uređenje i zaštitu prostora Države, županija, Grada Zagreba,

velikih gradova, gradova i općina.

Stavak 2.

Dokumenti prostornog uređenja donose se na državnoj razini i kao prostorni planovi na područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini.

Stavak 3.

Prostorni planovi imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa.

Članak 75. stavak 1.

Urbanistički plan uređenja detaljnije određuje prostorni razvoj naselja ili dijela naselja ili dijela naselja s osnovom prostornih i funkcionalnih rješenja, uvjeta i oblikovanja pojedinih prostornih cjelina naselja.

(...)

Članak 127. stavak 1.

U svrhu izrade urbanističkog plana uređenja ili detaljnog plana uređenja, čija je obveza izrade propisana prostornim planom šireg područja, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom o izradi na području obuhvata tog plana zabraniti izdavanje lokacijske dozvole i rješenja o uvjetima građenja za građenje novih i/ili rekonstrukciju postojećih građevina, osim za nekretnine koje prema posebnom propisu imaju svojstvo kulturnog dobra, do donošenja tog plana, ali ne duže od dvije godine od dana stupanja na snagu odluke.

Stavak 2.

Zabrana iz stavka 1. ovog članka može se produžiti za najviše godinu dana i nakon toga se više ne može propisati pet godina.

Stavak 3.

Zabrana iz stavka 1. ovog članka ne odnosi se na zahvate u prostoru za koje lokacijsku dozvolu izdaje Ministarstvo.

Ovaj Sud je dopisom od 7. rujna 2016. godine pozvao donositelja akta i nadležno Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja radi očitovanja na spornu odredbu prostornog plana.

Za donositelja akta odgovor je dala Gradonačelnica dopisom, KLASA: 350-01/16-01/08, URBROJ: 2104/01-02/1-16-02 od 28. rujna 2016. godine u kojem navodi da tvrdnja o tome da bi odredba članka 51. stavak 6. Prostornog plana uređenja Grada Supetra bila suprotna Zakonu o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, broj 76/07., 38/09., 35/11., 90/11. i 50/12.) nije činjenično i pravno utemeljena, jer je naveden dio odredaba zakona i dio odredaba PPUG-a Supetra dok su odredbe koje su od značaja u ovoj pravnoj stvari ispuštene čime je izveden pogrešan zaključak o nezakonitosti članka 51. stavak 6. PPUG-a. Odlučnom smatra odredbu ZOPUG-a članka 74., 75., 76. i 103. te odredbe PPUG-a članak 50. i 116. Zaključuje da ZOPUG određuje da se PPUG-om određuju uvjeti za gradnju u građevinskim područjima naselja, te obveza izrade prostornih planova užih područja i njihov obuhvat; ZOPUG određuje da se UPU-om određuje podjela područja na posebne prostorne cjeline, te uvjeti uređenja i korištenja površina i građevina; određuje da se lokacijska dozvola izdaje u skladu s dokumentima prostornog uređenja te navodi Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata i prostornih planova koji utvrđuje obvezu izrade prikaza s ograničenjem područja UPU-a u kojima se mogu graditi: jednoobiteljske, višeobiteljske, višestambene i mješovite građevine. PPUG-om se određuje da površine i lokacije za gradnju više stambenih zgrada s pet ili više stambenih jedinica mogu biti utvrđene samo u okviru rješenja UPU-a, a PPUG određuje područje i obuhvate obvezne izrade UPU-a (isključivo unutar kojih se može planirati gradnja više stambenih građevina s pet ili više stambenih jedinica), dok iz odredaba PPUG-a proizlazi da se u područjima za koja nije propisana obveza izrade UPU-a, nego se dozvole izdaju direktnom provedbom PPUG-a ne može graditi stambene građevine s pet ili više stambenih jedinica. Napominje da PPUG određuje da je u područjima za koja je predviđena obveza izgrade UPU-a,

prije njihovog donošenja moguća gradnja građevina unutar planom utvrđenih izgrađenih dijelova građevinskog područja naselja u skladu s odredbama plana.

Smatra da iz tog proizlazi da PPUG-om nije zabranjeno izdavanje lokacijske dozvole za gradnju stambenih građevina s pet i više stambenih jedinica do donošenja UPU-a, nego je PPUG-om isključena mogućnost gradnje takvih građevina za područja za koja PPUG ne propisuje obvezu izrade UPU-a. PPUG sukladno ZOPUG-u i Pravilniku o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova propisuje obvezu određivanja područja u UPU-u u kojima se mogu graditi građevine s pet i više stambenih jedinica, te smatra da odredba članka 51. stavak 6. Prostornog plana uređenja Grada Supetra nije suprotna ZOPUG-u.

Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja u svom odgovoru, klasa: 350-01/16-02/398, urbroj: 531-05-2-3-16-2 od 19. listopada 2016. godine navodi da je PPUG Supetra donijelo Gradsko vijeće Grada Supetra pozivom na odredbe Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, broj 76/07., 38/09.). Prema mišljenju Ministarstva predmetna odredba članka 51. stavak 6. PPUG-a nije protivna odredbama Zakona te navodi odredbu članka 54. stavak 1. Zakona koja propisuje da se dokumentima prostornog uređenja određuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te mjerilo i smjernice za uređenje i zaštitu prostora Države, županija, Grada Zagreba, velikih gradova, gradova i općina, a odredbom članka 51. stavak 6. PPUG-a propisana je obveza donošenja urbanističkog plana uređenja ili detaljnog plana uređenja, ali ista nije vezana za vrstu građevine, što bi bilo protivno odredbi članka 75. stavak 1. Zakona. Navedenim smjericama se dozvoljava na području obuhvata UPU-a ili DPU-a planirati i takve vrste građevina.

Navedene odredbe ZOPUG-a prema ocjeni ovog Suda, a imajući na umu i druge odredbe ZOPUG-a koje se odnose na dokumente prostornog uređenja određuju da se urbanistički plan uređenja donosi za pojedine prostorne cjeline naselja, za koje prostorne cjeline se prostornim planom kao u ovom slučaju PPUG-om može odrediti obvezna izrada urbanističkog plana uređenja.

Urbanistički plan uređenja je plan nižeg reda u odnosu na prostorni plan uređenja, a njegovo značenje je dano u članku 75. ZOPUG-a, tako da urbanistički plan uređenja detaljnije određuje prostorni razvoj naselja ili dijela naselja s osnovom prostornih i funkcionalnih rješenja, uvjeta i oblikovanja pojedinih prostornih cjelina naselja. Za neizgrađene i neuređene dijelove građevinskog područja naselja i neizgrađena i neuređena izdvojena građevinska područja izvan naselja čiji su dijelovi tih područja planirani za urbanu obnovu obvezno se donosi urbanistički plan uređenja ili detaljni plan uređenja. Na području za koji je donesen urbanistički plan uređenja ne može se donijeti detaljni plan uređenja niti određivati obveza njegova donošenja, osim u svrhu provođenja urbane komasacije.

Dokumenti prostornog uređenja užeg područja moraju biti usklađeni s dokumentom prostornog uređenja šireg područja prema članku 60. ZOPUG-a.

Ovakvom odredbom PPUG-a, uvjetuje se mogućnost gradnje određene vrste građevine uz donošenje UPU-a ili DPU-a na način koji je suprotan svrsi i smislu odredaba ZOPUG-a. PPUG-om je stoga bilo moguće odrediti samo obvezu izrade prostornih planova uređenja užih područja kako je to učinjeno u dijelu PPUG-a. pod naslovom 9. MJERE PROVEDBE PLANA , podnaslov OBVEZA IZRADE PROSTORNIH PLANOVA, članak 116. gdje se utvrđuje obveza izrade planova uređenja, a kojim planovima se detaljnije određuje prostorni razvoj naselja ili dijela naselja s osnovom prostornih i funkcionalnih rješenja, uvjeta i oblikovanja pojedinih prostornih cjelina naselja i smjernice za provedbu PPUG-a.

U ocjeni zakonitosti navedene odredbe članka 51. stavak 6. treba imati na umu i odredbu članka 116. stavka 2. koji daje mogućnost gradnje novih građevina, rekonstrukciju, adaptaciju, održavanje ili zamjene postojećih pojedinačnih ili više građevina unutar ovim planom utvrđenih izgrađenih dijelova građevinskih područja naselja na površinama mješovite namjene na građevnoj

čestici ili u prostornoj cjelini manjoj od 5000 m². To znači da se upravo na planom utvrđenim izgrađenim dijelovima građevinskih područja naselja primjenjuju odredbe PPUG-a koje određuju opće uvjete izgradnje uređenja površina unutar građevinskih područja naselja i u izdvojenim građevinskim područjima izvan naselja, a osobito uvjete za određivanje građevinskih čestica, izgrađenosti i iskorištenost zemljišta za zgrade i druge građevine, što podrazumijeva afirmativne uvjete odredbama kojima se ti uvjeti određuju točno i jasno. Dakle, treba odrediti mogućnost gradnje pod određenim uvjetima, bez ograničavajućih uvjeta u odnosu na određenu vrstu građevina, jer kako je to već navedeno, detaljnije, pa i strože odredbe koje se odnose na određene vrste građevina trebaju biti sadržane u planu užeg područja u ovom slučaju UPU-a ili DPU-a.

Ovakvom odredbom (članka 51. stavak 6.) određuje se obveza izrade UPU-a ili DPU-a vezano za vrstu građevine, jer se mogućnost gradnje upravo određene vrste građevine čini ovisnom o izradi budućeg UPU-a ili DPU-a, čije je donošenje neizvjesno.

Pri tome ovaj Sud primjećuje da odredbe o obvezi izrade prostornih planova podliježu izmjenama, pa je tim više uvrštavanje ovakve odredbe koja i pored tumačenja, pa slijedom toga i u primjeni i dalje izaziva dvojbe, još jedan element, koji pojačava neizvjesnost. Svrha je propisa, a naročito propisa iz područja prostornog planiranja dati jasne, precizne i nedvojbene odrednice za gradnju, što je iznimno važno vlasniku nekretnine odnosno investitoru, kao i drugim strankama koje imaju pravo sudjelovati u postupku izdavanja dozvole.

Zaključno, ovaj Sud ocjenjuje da je odredba članka 51. stavak 6. suprotna članku 75. stavku 1. ZOPUG-a, jer primjenjujući kriterij vrste građevine povezuje (uvjetuje) mogućnost gradnje uz obvezu izrade UPU-a, na tako apstraktan, ali ograničavajući način koji niti uz dodatna tumačenja donositelja, kao i nadležnog Ministarstva ne dovode do jasnog zaključka i odgovora kako primijeniti odredbu u vremenskom razdoblju do donošenja UPU-a. Stoga i pored primijenjenog smislenog tumačenja, uz takve dvojbe, dovodi se u pitanje načelo pravne sigurnosti kao temeljno načelo pravnog sustava.

Članak 75. ZOPUG-a u stavku 1. propisuje da urbanistički plan uređenja detaljnije određuje prostorni razvoj naselja ili dio naselja s osnovom prostornih i funkcionalnih rješenja, uvjeta i oblikovanja pojedinih prostornih cjelina naselja, a prostornim planom uređenja grada propisuje se obveza izrade prostornih planova užih područja i njihov obuhvat s pripadajućim prometnim površinama koji ih povezuju sa širim područjem, kako to propisuje članak 74. ZOPUG-a, koji propisuje sadržaj prostornog plana među kojima su i odredbe o uvjetima za gradnju u obuhvatu tog prostornog plana, ali ne i obvezu određivanja površine i lokacije određene vrste građevine u okviru rješenja UPU-a ili DPU-a, čime određuje sadržaj plana nižeg reda suprotno sadržaju određenom u tom članku.

Sud smatra da iz ovu odredbu članka 51. stavak 6. PPUG-a, kako ona glasi, a imajući na umu prijelazne odredbe PPUG-a (koje se odnose na obveze izrade UPU-a i DPU-a, te mogućnost gradnje, odnosno zabrane gradnje do donošenja UPU-a i DPU-a), kao i odredbe ZOPUG-a, nije moguće tumačiti isključivo na način kako to u svom odgovoru navodi Grad Supetar kada zaključuje da odredbama PPUG-a nije zabranjeno izdavanje lokacijske dozvole za gradnju stambenih građevina s pet i više stambenih jedinica do donošenja UPU-a, nego je isključena mogućnost gradnje takvih građevina za područja za koja PPUG ne propisuje obvezu izrade UPU-a. Upravo ova sporna odredba daje mogućnost tumačenja i na način da u svakom slučaju sprječava gradnju zgrade mješovite namjene koja u svom sastavu ima pet ili više stambenih jedinica, do donošenja UPU-a, jer je je prijelaznom odredbom u članku 116. stavak 2. određena mogućnost gradnje prije donošenja UPU-a unutar planom utvrđenih i izgrađenih dijelova građevinskih područja, u skladu s odredbama ovog plana, među kojima je i sporna odredba članka 51. stavak 6.

Prema ocjeni ovog suda navedenu odredbu se ne može smatrati smjernicom za izradu UPU-a ili DPU-a, kako to smatra Ministarstvo, obzirom na to gdje se u propisu ova odredba nalazi, a to su

odredbe o vrstama stambenih zgrada (2.2.2.) u dijelu prostornog plana koji ima naslov 2.2. GRAĐEVINSKA PODRUČJA NASELJA koji dio treba sadržavati jasne odredbe za neposrednu primjenu prostornog plana za prostor koji je u obuhvatu tog plana.

Iz iznijetih razloga Sud je utvrdio nezakonitost ove odredbe radi čega je odredbu valjalo ukinuti.

Osim navedene odredbe PPUG sadržava i odredbe koje glase:

Članak 43. stavak 2

(...)

(2) Moguće površine i lokacije (s detaljnijim uvjetima izgradnje) za izgradnju novih poluugrađenih i/ili ugrađenih stambenih zgrada s ukupno 5 ili više stambenih jedinica (samostalno u predmetnoj građevini ili zbirno sa postojećim odnosno planiranim susjednim građevinama) mogu biti utvrđene samo u okviru rješenja UPU-a ili DPU-a.

Članak 50. stavak 3

(...)

(3) Moguće površine i lokacije (s detaljnijim uvjetima izgradnje) za gradnju višestambenih zgrada s 5 ili više stambenih jedinica mogu biti utvrđene samo u okviru rješenja UPU-a.

Iz razloga što članak 43. stavak 2. i 50. stavak 3. sadržava istu nezakonitost, Sud je ukinuo i ove odredbe.

Primjenom odredbe članka 86. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14. i 94/16.) odlučeno je kao u izreci ove presude, a prema odredbi članka 86. stavak 4. istog Zakona ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave ove presude u Narodnim novinama.

U Zagrebu, 28. veljače 2017.

Predsjednica vijeća
Lidija Vukičević, v.r.