

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

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, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po zahtjevu A. i Š. E., oboje iz R., B. B. 7, koje zastupaju opunomoćenici L. M. i V. M., odvjetnici u U., 1. s. 4/I, na sjednici dana 28. ožujka 2014.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

A. i Š. E. podnijeli su 14. studenoga 2009. na temelju odredbe članka 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 49/02.-pročišćeni tekst) Ustavnom sudu Republike Hrvatske prijedlog za ocjenu ustavnosti i zakonitosti članka 53. stavka 4. Odluke o donošenju Generalnog urbanističkog plana Grada R. (Službeni glasnik Grada Rovinja, broj 7a/06. i 3/08.).

Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-65165/2009 od 5. ožujka 2012., predmet je ustupljen ovom sudu na nadležno rješavanje.

Podnositelji se u zahtjevu pozivaju na odredbe Ustava Republike Hrvatske, Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-B-1373/2009 od 7. srpnja 2009. te na Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo koji u članku 1. stavku 1. propisuje kako se njime uređuju uvjeti i način prodaje stanova na kojima postoji stanarsko pravo, zajedno sa zajedničkim dijelovima i uređajima zgrade i zemljištem nužnim za redovnu uporabu zgrade, te način određivanja cijene stana. Člankom 23. stavkom 1. istoga Zakona određuje se kako pravo vlasništva na stan kupac stječe upisom u zemljišne knjige nakon što se provede postupak u kojem će se prema posebnom propisu utvrditi oblik i veličina građevne čestice nužne za redovnu uporabu zgrade, ako taj postupak već ranije nije proveden. Pozivaju se na odredbu članka 43a Zakona o prostornom uređenju i članka 121. Zakona o prostornom uređenju i gradnji, te odredbe članka 1. stavka 3., članka 2. stavka 3. i članka 368. stavka 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Smatraju odredbu članka 53. stavka 4. Odluke o donošenju Generalnog urbanističkog plana Grada R. u nesuglasju s navedenim odredbama jer je pojam „isključivo zemljište ispod građevine“, kako je propisan tom Odlukom, bitno uži pojam od pojma „zemljišta nužnog za redovitu uporabu građevine“, te smatraju kako je prema navedenim zakonima pojam građevinske čestice kvantitativno i kvalitativno istovjetan pojmu „zemljišta koje oblikom i veličinom omogućava redovitu uporabu građevine“. Navode kako upravna tijela Grada R. redovito za zemljište nužno za redovitu uporabu građevine uzimaju isključivo zemljište ispod građevine pri tome ne vodeći računa da se građevna čestica utvrdi tako da oblikom i veličinom omogućava redovitu uporabu građevine. Smatraju kako Grad R. tako *de facto* provodi potpuno izvlaštenje na zemljištu nužnom za redovnu uporabu zgrade koje se nalazi okolo zgrade. Navode kako kriterij isključivosti nije primjeren u propisu nižeg ranga kada sam zakon isključuje „isključivost“ i dopušta određivanje zemljišta nužnog za redovitu uporabu građevine na temelju bilo kojih drugih kriterija vodeći računa da se građevna čestica utvrdi tako da oblikom i veličinom omogućava redovitu uporabu građevine. Upravo ostali kriteriji, osim isključivosti, poput onih kojima se određuje: oblik i veličina građevne čestice, namjena i vrsta građevine, javna prometna površina s koje se osigurava neposredan pristup na građevnu česticu, susjedne građevne čestice, konfiguracija i druge karakteristike zemljišta, katastarsko i zemljišnoknjižno stanje zemljišta i drugi elementi od značaja za određivanje oblika i veličine; mogu i moraju doći u obzir pri određivanju zemljišta nužnog za redovitu uporabu građevine. Zbog toga smatraju kako je pojam zemljišta nužnog za redovnu upotrebu građevine trebalo u pravnom smislu poistovjetiti s građevnom česticom ili uopće posebno ne definirati zemljište nužno za redovitu upotrebu zgrade u propisu nižeg ranga od zakona.

Ističu kako je potrebno da oko građevine egzistira određeni prostor namijenjen za pristup fasadi zgrade, pristup rublju koje je palo s terase, pristup s javne prometnice u zgradu itd. Ukazuju na Odluku o donošenju prostornog plana uređenja Grada U. Ističu kako spornom odredbom Grad R. s jedne strane općim aktom koji nije zakon, građanima *in abstracto* oduzima pravo vlasništava u svojem interesu (a ne interesu Republike Hrvatske) bez naknade tržišne vrijednosti, a s druge strane rješava na temelju neustavne i nezakonite odredbe i *in concreto* redovito oduzima pravo vlasništva na zemljištu nužnom za redovitu upotrebu zgrade. Osim toga Grad R. kao građanskopravna osoba nudi unaprijed građanima, uz pravo prvenstva, otkup ostalog zemljišta građevne čestice u biti zemljišta nužnog za redovitu upotrebu zgrade. U konkretnom upravnom postupku pokrenut je i postupak pred Upravnim sudom Republike Hrvatske. Predlažu Sudu da poništi, podredno ukine odredbu članka 53. stavka 4. Odluke o donošenju Generalnog urbanističkog plana Grada R.

Donositelj općeg akta nije Sudu dostavio očitovanje na navode zahtjeva iako je uredno pozvan dopisom Suda od 18. lipnja 2013. Očitovanje je dostavio gradonačelnik Grada R. te ističe da ostaje kod očitovanja upućenog Ustavnom sudu Republike Hrvatske 9. i 10. ožujka 2010. u kojem navodi kako osporavana odredba nije u suprotnosti sa člankom 23. stavkom 1. Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, člankom 121. stavkom 3. Zakona o prostornom uređenju i gradnji ni s odredbom članka 43a stavka 3. Zakona o prostorom uređenju, jer je pojam „isključivo zemljište ispod zgrade“ bitno uži pojam od „zemljišta nužnog za redovitu upotrebu građevine“. Ukazuje kako je u postupku donošenja Odluke ishodovana suglasnost Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva te suglasnost Uprave za zaštitu kulturne baštine od 19. listopada 2006., koje je dostavio. Poziva se na Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova te napominje kako se većina stanova koji su otkupljeni nalazi u starogradskoj jezgri Grada R., svi objekti u nizu omeđeni su s jedne strane morem, a s druge strane javno prometom površinom (ulicom), te je jedini način da se utvrdi zemljište nužno za redovnu upotrebu građevine bio da to bude zemljište ispod građevine. Nadalje smatra kako se stjecanjem vlasništva nad građevinskom parcelom vlasnici stanova dovode u povlašteni položaj u odnosu na svakog drugog vlasnika koji mora kupiti građevinsku česticu, odnosno istu kompletirati na temelju lokacijske dozvole ili dokumenta prostornog uređenja uz plaćanje naknade po tržišnoj vrijednosti. Nadalje smatra kako su razlozi osporavanja determinirani osobnim slučajem predlagatelja koji je već razmatran u pravomoćno okončanom postupku presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-6336/2010 od 11. veljače 2013. u sporu radi utvrđivanja građevne čestice postojeće građevine izgrađene na kčbr. 2511/1 k.o. R. Predlaže Sudu da zahtjev kao neosnovan odbije.

Zahtjev nije osnovan.

Osporavana odredba članka 53. stavka 4. Odluke o donošenju Generalnog urbanističkog plana Grada R. (Službeni glasnik Grada Rovinja, broj 7a/06., 3/08. i 2/13., dalje u tekstu: Odluka) glasi:

U slučajevima kada je sukladno zakonu potrebno utvrditi zemljište nužno za redovnu upotrebu građevine, ovim planom se definiraju slijedeći kriteriji:

- *građevna čestica nije isto što i zemljište nužno za redovnu upotrebu građevine*
- *kriteriji za utvrđivanje oblika i veličine građevne čestice temeljem ovog plana nisu kriteriji i za utvrđivanje zemljišta nužno za redovnu upotrebu građevine*
- *isključivo zemljište ispod građevine predstavlja zemljište nužno za redovnu upotrebu građevine.*

Dana 1. siječnja 2014. stupio je na snagu Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 153/13.), kojim je u odredbi članka 198. stavka 1. propisano da dokumenti prostornog uređenja doneseni na temelju propisa koji su važili do stupanja na snagu ovoga Zakona ostaju na snazi do donošenja prostornih planova prema ovom Zakonu, odnosno do njihova stavljanja izvan snage na temelju ovoga Zakona.

Odluka je donesena na temelju Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 30/94., 68/98., 61/00., 32/02. i 100/04., dalje: Zakon) pa za ocjenu zakonitosti osporavane odredbe Odluke Sud nalazi mjerodavnim taj propis, dok Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo na koji se pozivaju podnositelji (Narodne novine, broj 27/91., 54/91., 6/92., 8/92., 33/92., 46/92., 49/92., 69/92., 87/92., 25/93., 26/93., 48/93., 2/94., 29/94., 44/94., 47/94., 58/95., 103/95., 11/96., 76/96., 111/96., 11/97., 103/97., 68/98., 163/98., 22/99., 96/99., 120/00., 94/01. i 78/02.) nije od utjecaja, jer to nije propis kojim se regulira materija prostornog uređenja.

Na temelju odredbe članka 43.a stavka 1. Zakona kada za postojeću građevinu nije utvrđena građevna čestica ili zemljište nužno za redovnu uporabu građevine, parcelacija zemljišta iz članka 43. ovoga Zakona provodi se u skladu s rješenjem o utvrđivanju građevne čestice.

Sukladno odredbi članka 43.a stavka 3. Zakona, rješenje iz stavka 1. tog članka, na zahtjev zainteresirane stranke ili po službenoj dužnosti, donosi tijelo nadležno za izdavanje lokacijske dozvole na temelju dokumenata prostornog uređenja i drugih propisa, a ako to nije moguće onda u skladu s pravilima struke, vodeći računa da građevna čestica koju odredi, oblikom i veličinom, omogućava redovnu uporabu građevine.

Prema ocjeni Suda odredba članka 53. stavka 4. podstavka 1. Odluke kojom se propisuje kako građevna čestica nije isto što i zemljište nužno za redovnu upotrebu građevine, nije u nesuglasju s naprijed navedenom zakonskom odredbom. To iz razloga što se oblik i veličina građevne čestice utvrđuje lokacijskom dozvolom sukladno dokumentu prostornog uređenja (članak 36. stavak 1. podstavak 1. Zakona). Zemljište nužno za redovnu uporabu građevine utvrđuje se tek ako nije utvrđena građevinska čestica, također na temelju dokumenta prostornog uređenja, ali zakonom su određeni i podredni kriteriji za određivanje tog zemljišta: u skladu s pravilima struke vodeći računa da građevna čestica oblikom i veličinom omogućava redovnu uporabu građevine.

Iz zakonskih odredbi ne proizlazi da su građevna čestica i zemljište nužno za redovnu uporabu građevine pojmovi koji su nužno istog sadržaja, kako to pogrešno smatraju podnositelji zahtjeva niti ih Zakon kao takve izjednačava. Stoga Sud navedenu odredbu ne nalazi nezakonitom.

Sud nadalje ne nalazi da su zbog razlikovanja pojmova građevne čestice i zemljišta nužnog za redovitu uporabu građevine povrijeđene odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, broj 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 90/10. i 143/12.), jer se takvim općenormativnim razlikovanjem ni na koji način ne ograničava pravo vlasništva niti onemogućava pravno sjedinjenje zemljišta i neupisane zgrade. Pri tome Sud napominje kako u postupku ocjene zakonitosti općeg akta nije ovlašten ocijeniti njegovu ustavnost.

Nadalje, Sud ne nalazi nezakonitim niti preostali dio osporene odredbe. Naime, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ovlaštena je u okviru svog samoupravnog djelokruga, a imajući na umu specifičnosti prostornog uređenja na svom području, odrediti kriterije za utvrđivanje oblika i veličine građevne čestice odnosno zemljišta nužnog za redovnu uporabu građevine.

Kriterijima kako su propisani osporavanom odredbom nije povrijeđen Zakon, jer Zakon nije propisao nužnu identičnost kriterija za utvrđivanje oblika i veličine građevne čestice i za utvrđivanje zemljišta nužnog za redovnu uporabu građevine niti je onemogućio jedinici lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, da uvažavajući stanje prostornog uređenja na svom području, zemljište nužno za redovnu uporabu građevine ograniči samo na zemljište ispod građevine.

Sukladno Zakonu, za određivanje oblika i veličine građevne čestice odnosno zemljišta nužnog za redovnu uporabu građevine, odlučan je upravo dokument prostornog uređenja koji se u konkretnom slučaju primjenjuje.

Zbog navedenog Sud je odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) zahtjev podnositelja kao neosnovan odbio.

U Zagrebu 28. ožujka 2014.