

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

Poslovni broj: Usoz-96/19-7

Odvjetnik R. T.,
T. i p. d.o.o.
Z.

Gradsko vijeće Grada Karlovca
K.

J. B. iz Z., T. 2, kojeg zastupa R. T. odvjetnik u Odvjetničkom društvu T. i p. d.o.o., Z., J. 24, podnio je zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 6. Odluke o donošenju III. Izmjena i dopuna Generalnog urbanističkog plana Grada Karlovca (Glasnik Grada Karlovca broj 13/19., dalje: Odluka). Smatra da su osporenim odredbama članka 6. Odluke povrijeđena njegova prava i pravni interesi kao vlasnika nekretnine oznake k.č.br. 1518/1 zk.ul.br. 4716 k.o. K. pri čemu nije osigurana druga zaštita od nezakonitosti osporenog općeg akta. Dostavlja ugovor o kupoprodaji nekretnina i izvadak iz zemljišnih knjiga. Navodi da se nekretnina nalazi u području koje je Generalnim urbanističkim planom Grada Karlovca označeno kao namjena planske oznake K2 – pretežno poslovno - prodajna (trgovačka) namjena koja je člankom 13. odredbi GUP-a opisana kao: pretežito poslovna – prodajna (trgovačka) (K2) – za gradnju svih vrsta poslovno prodajnih (trgovačkih) zgrada: velikih trgovačkih centara i prodajnih salona, gradskih robnih kuća, tržnica te prometnih (javne garaže, benzinske postaje i sl.), ugostiteljsko – turističkih, sportsko – rekreacijskih zgrada, a preporuča se da prometne, ugostiteljske i sportsko – rekreacijske zgrade funkcijom nadopunjuju poslovne zgrade. Vidljivo je kako je navedena namjena planirana isključivo u svrhu poslovnih djelatnosti bez navođenja stambene izgradnje. Nekretninu je kupio u trenutku kad je imala prostornoplansku namjenu po kojoj je bilo moguće ishoditi građevinsku dozvolu za izgradnju benzinske postaje, za što je nakon kupnje uložio značajna sredstva u pripremu dokumentacije i sklopio ugovor s potencijalnim financijskim partnerima. Postupak donošenja Odluke započeo je Odlukom o izradi koja u članku 3. alineja 8. navodi kako su: razlozi za izradu i donošenje III. Izmjena i dopuna GUP-a Grada Karlovca, redefiniranje provedbenih odredbi u dijelu koji se odnosi na uvjete smještaja i gradnje benzinskih i plinskih postaja. U postupku javne rasprave uputio je pisanu primjedbu i predložio da se sporni članak briše uz obrazloženje da su odredbe diskriminatorne, paušalne te protivne pozitivnim propisima Republike Hrvatske. Donositelj akta je objavio Izvješće o javnoj raspravi, u kojem je naveo između ostalih primjedbu podnositelja te odgovor na primjedbu koji glasi: „Strategija prostornog razvoja RH (Narodne novine, broj 106/17.) kao temeljni državni dokument za usmjerenje razvoja u prostoru, propisuje da kvaliteta stanovanja podrazumijeva i kvalitetu šireg i užeg stambenog okruženja, što pak podrazumijeva primjenu standarda kvalitete u planiranju stambenih zona i naselja koja osiguravaju potrebne sadržaje užeg stambenog susjedstva (što benzinske i plinske postaje sigurno nisu). Također, naglašeno je da stanovanju kao temeljnoj funkciji grada treba posvetiti posebnu pažnju na nacionalnoj i lokalnoj razini utvrđivanjem odgovarajućih mjera za ostvarivanje prava na priuštivo i kvalitetno stanovanje, planovima lokalne razine potrebno je razvijati među ostalim poslovne mogućnosti komplementarne stanovanju u njihovoj blizini.

Radijus od 1000 m za međusobnu udaljenost benzinskih plinskih postaja definiran je na temelju analize međusobne udaljenosti postojećih benzinskih postaja unutar GUP-a te se došlo do zaključka da je tim radijusom pokrivenost benzinskim postajama zadovoljena, osobito unutar najgušće naseljenih dijelova naselja K. Sukladno prethodnom odgovoru kvaliteta stanovanja kao temeljna funkcija grada treba biti prioritet u promišljanju i uređenju prostora“. Donositelj akta navodi kako je razlog za donošenje spornih odredbi zaštita kvalitete stanovanja, što je neutemeljeno jer je iz odredbi GUP-a vidljivo da u navedenoj zoni uopće nije planirano stanovanje, nego samo poslovno – trgovačka namjena. Smatra da su sporne odredbe nesuglasne s Pravilnikom o postajama za opskrbu prijevoznih sredstava gorivom (Narodne novine, broj 93/98., 116/07. i 141/08., dalje: Pravilnik), koji ne poznaje ograničenje prema kojem bi građevna čestica na kojoj se nalazi postaja morala biti udaljena minimalno 30 m od građevine stambene, mješovite te javne i društvene namjene niti je propisan obvezni pojas zaštitnog zelenila prema susjednim građevnim česticama minimalno 10 m širine. U specifičnim slučajevima propisuju se udaljenosti građevina od mjesta istakanja goriva, no one su puno manje nego što je to propisano spornim odredbama. Zaključuje da ne postoje sigurnosni razlozi da se GUP-om određuje puno veća udaljenost. Razlog za dodavanje novog stavka 4. definiran je na temelju analize međusobne udaljenosti postojećih benzinskih postaja unutar GUP-a, kojom se došlo do zaključka da je tim radijusom pokrivenost benzinskim postajama zadovoljena, osobito unutar najgušće naseljenih dijelova naselja K. Ta analiza nije nikada objavljena, nije bila predmetom javne rasprave niti je bila dio elaborata. Smatra da je time počinjena povreda postupka donošenja općeg akta jer nije poštovano načelo javnosti i slobodnog pristupa podacima i dokumentima značajnim za prostorno uređenje iz članka 14. Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 153/13., 65/17., 114/18. i 39/19., dalje: ZPU). Sporne odredbe izričito mijenjaju namjenu prostora koja je određena važećim prostornim planom na temelju kojeg je kupio zemljište i to iz prostora koji je mogao biti korišten za prostor za izgradnju benzinske postaje (naročito s obzirom da se nalazi u ulici I. M. što je trasa državne ceste D6 – J. b. – K.) u prostor gdje takva namjena više nije moguća. Podnio je zahtjev za izdavanje posebnih uvjeta i uvjeta priključenja za izgradnju benzinske postaje s pratećim sadržajima. Navodi da je bio suvlasnik odnosno imatelj udjela trgovačkog društva C. d. d. d.o.o. te su nekretnine i kupljene s namjerom izgradnje benzinske postaje putem daljnje poslovne suradnje s navedenim trgovačkim društvom. Do danas Grad Karlovac nije odgovorio na zahtjev nego je prije toga donio Odluku. To upućuje na namjerno diskriminatorno ponašanje prema podnositelju koji je na telefonske pozive i upite dobivao odgovore da je „predmet na stolu“ i „bit će odgovoreno“ te je osporenim odredbama podnositelj zahtjeva onemogućen u svojoj investiciji i značajno je umanjena vrijednost nekretnina koje je kupio. Sporne odredbe smatra diskriminatornim jer u K. postoji više lokacija na kojima se nalaze benzinske postaje koje nisu sagrađene u skladu s osporenim odredbama Odluke, a nalaze se u zonama koje su važećim prostornim planom određene za stanovanje, na primjer nova benzinska postaja na Š., kod rotora za bolnicu, koja je izgrađena preko puta postojeće T. benzinske postaje te ne postoji udaljenost od minimalno 1000 m između tih benzinskih postaja ni druge udaljenosti koje propisuju pobijane odredbe. Na te okolnosti predlaže saslušanje svjedoka. Poziva se na odredbe članaka 30. i 33. stavka 1. Zakona o vlasništvu drugim stvarnim pravima te smatra da mu je spornim odredbama protuzakonito i protuustavno ograničeno pravo vlasništva. Poziva se na članak 48. Ustava Republike Hrvatske te se smatra da se osporenim odredbama pojedini poduzetnici stavljaju u povoljniji položaj na tržištu, onemogućava se konkurencija i štite postojeći vlasnici benzinskih i plinskih postaja. Predlaže Sudu da ukine osporene odredbe Odluke te ih obustavi od izvršenja do donošenja presude.

Donositelj akta u očitovanju na navode zahtjeva smatra da podnositelju zahtjeva kao izvanknjižnom vlasniku nekretnine nije povrijeđeno ni jedno pravo te nema pravni interes za pokretanje ovog spora. Smatra da je zahtjev nepravodobno podnesen. Ističe da je podnositelj sudjelovao u javnoj raspravi koja je prethodila donošenju Odluke, iznio je primjedbe na koje je dobio odgovor. Cjelokupna procedura izrade, donošenja, objave i primjene Odluke provedena je sukladno propisima te dostavlja očitovanje Upravnog odjela za prostorno uređenje, gradnju i zaštitu okoliša od 21. listopada 2019. u kojem se detaljno navodi provedena procedura. Skreće pozornost na činjenicu da se Odlukom ne mijenja namjena predmetne nekretnine koja je ranije važećim GUP-om bila pozicionirana unutar iste zone. Prema tome, podnositelj zahtjeva unutar iste zone i nadalje može izgraditi benzinsku postaju prema uvjetima koji su Odlukom donekle postroženi, no i nadalje postoji jasna mogućnost za izgradnju benzinske postaje. Smatra kako podnositelj nema pravni interes za podnošenje zahtjeva jer se općenito poziva na povredu prava vlasništva, zaboravljajući da nije on jedini vlasnik nekretnina na predmetnoj lokaciji, već su to vlasnici svih nekretnina na području primjene GUP-a, a drugih primjedbi nije bilo. Iz činjenice što je podnesen zahtjev za izdavanje posebnih uvjeta i uvjeta za priključenje za izgradnju benzinske postaje s pratećim sadržajima nakon što je već započela procedura donošenja Odluke, ne može se zaključiti da se podnositelja želi diskriminirati. Zaključuje kako nije onemogućena izgradnja benzinske postaje nego su jasno definirani uvjeti pod kojima je to moguće uz uvažavanje svih općih interesa i uvjeta stanovanja na području Karlovca, u cilju postizanja uvjeta održivog razvoja kvalitete stanovanja i viših standarda. Dostavlja očitovanje Upravnog odjela za prostorno uređenje, gradnju i zaštitu okoliša Grada K. u kojem se detaljno opisuje postupak donošenja Odluke te se navodi da analiza smještaja postojećih benzinskih postaja sačinjena u postupku izrade plana, ima značenje stručne analize koju je proveo izrađivač plana u procesu izrade plana, a ne radi se o zasebnom dokumentu. Dostavlja i očitovanje Javne ustanove Zavoda za prostorno planiranje K. županije, kao stručnog izrađivača registriranog za obavljanje stručnih poslova prostornog planiranja, koji navodi nužnost kvalitete užeg i šireg stambenog okruženja te planiranja sadržaja užeg stambenog susjedstva i šireg urbanog područja. Protivi se prijedlogu za obustavu izvršenja spornih odredbi Odluke te ukazuje da su u primjeni i opći akti kojima je primjerice regulirana minimalna udaljenost ljekarni te nisu podneseni zahtjevi za ocjene zakonitosti, jer ni u tom slučaju nije došlo do povrede prava vlasništva, poduzetničkih sloboda i slično.

S obzirom da podnositelj zahtjeva nije dostavio pojedinačnu odluku donesenu na temelju osporenog općeg akta, kojom bi dokazao da je općim aktom povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes (članak 84. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH i 29/17., dalje: ZUS), Sud je sa zahtjevom postupio kao s obavijesti građana (članak 83. stavak 2. ZUS-a) te nije našao da bi bile ispunjene pretpostavke za pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti.

Osporena odredba članka 6. Odluke glasi:

U članku 65. stavku 1. dodaju se na kraju alineje 5 i 6 koje glase:

- „*da udaljenost građevne čestice benzinske i plinske postaje od građevina stambene, mješovite i javne i društvene namjene iznosi najmanje 30 m*
- *da pojas zaštitnog zelenila prema susjednim građevnim česticama, osim prema koridorima javnih prometnica iznosi minimalno 10 m širine.*“

U članku 65. dodaje se na kraju novi stavak 4 koji glasi:

„Benzinske i plinske postaje s pratećim sadržajima (praone auta, prodajni i ugostiteljski prostori) moguće je graditi ako u radijusu od 1000 m ne postoji izgrađena benzinska i plinska postaja s pratećim sadržajima.“

Prilikom odlučivanja o zakonitosti općeg akta, Sud ocjenjuje je li osporeni opći akt (odnosno njegove pojedine odredbe) suglasan s mjerodavnim zakonom ili statutom javnopravnog tijela (članak 86. stavak 3. ZUS-a).

Mjerodavni zakoni u konkretnom slučaju su naprijed navedeni ZPU, na temelju kojeg je Odluka donesena, i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 19/13. – pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak i 123/17.) koji u članku 19. stavku alineji 2. propisuje da gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na prostorno i urbanističko planiranje.

U skladu sa Zakonom određenim samoupravnim djelokrugom, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave je u konkretnom slučaju donijelo sporne odredbe Odluke kojima je reguliralo uvjete pod kojima je dopušteno graditi benzinske i plinske postaje.

Prema odredbi članka 53. stavka 1. ZPU–a prostornim planovima se u svrhu ostvarivanja ciljeva prostornog uređenja, sukladno s načelima prostornog uređenja uređuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te uvjeti za uređenje, unaprjeđenje zaštitu prostora Države, županija gradova i općina. Sukladno odredbi stavka 2. istoga članka ZPU–a prostornim planovima propisuju se uvjeti za građenje građevina i provedbu drugih zahvata u prostoru na određenoj razini i/ili lokaciji u skladu s kojima se izdaje akt za provedbu prostornog plana, smjernice za izradu prostornih planova užeg područja kada je to propisano zakonom i mjere za urbanu sanaciju ako su potrebne.

Područje obuhvata generalnog urbanističkog plana i odredbe koje sadrži regulirane su odredbama članaka 77. i 78. ZPU–a.

Mjerodavni propisi ne sadrže odredbe koji bi uređivale prostorno planiranje na način suprotan osporenim odredbama, iz čega proizlazi da osporene odredbe nisu nesuglasne sa zakonom.

Pravilnikom koji se navodi u obavijesti građana propisuju se sigurnosno tehnički uvjeti za izgradnju, opremanje i rad postaja za opskrbu prijevoznih sredstava gorivom te provedba mjera zaštite od požara i eksplozija (članak 1. Pravilnika), a ne smještaj takvih postaja u prostoru u smislu prostornog planiranja. Članak 6. stavak 1. Pravilnika propisuje kako se prostor postaje iz članka 4. tog Pravilnika (smještaj postaje) i građevina ili dijelova građevina iz članka 5. tog Pravilnika (u sklopu postaje) utvrđuje lokacijskom dozvolom sukladno Zakonu o prostornom uređenju. Stoga navedeni podzakonski propis nije mjerodavan za ocjenu zakonitosti osporenih odredbi Odluke.

Sud nalazi osnovanim navod donositelja akta kako analiza stanja u prostoru koju je proveo izrađivač plana nema značaj dokumenta koji ulazi u doseg primjene odredbi glave 6.5. ZPU–a kojima se razrađuje postupak izrade i donošenja prostornih planova te obveze tijela nadležnih za postupak izrade i donošenja prostornih planova. To međutim ne isključuje mogućnost zainteresiranih na pravo pristupa navedenom dokumentu u smislu odredbe članka 14. stavka 3. ZPU–a, koja se navodi u obavijesti građana.

Neosnovani su navodi o povredi vlasničkih prava, jer se osporenim odredbama ni na koji način ne ograničavaju vlasnička prava nego se uređuje smještaj benzinskih i plinskih postaja u prostoru, a način primjene općeg akta u konkretnom slučaju nije od utjecaja na ocjenu njegove zakonitosti u objektivnom smislu. Također je neosnovan prijedlog za

izvođenjem dokaza saslušanjem svjedoka, jer to nije prikladno dokazno sredstvo kojim bi se utvrdila nezakonitost općeg akta.

Zbog navedenog, na sjednici vijeća održanoj 28. rujna 2020. Sud nije našao osnove za pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti.

Budući da je spor dovršen, Sud nije posebno odlučio o prijedlogu za obustavu izvršenja općeg akta.

U Zagrebu 28. rujna 2020.

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