

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Dijane Vidović, Senke Orlić-Zaninović i Marine Kosović-Marković, članova vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Z., na sjednici vijeća održanoj 29. studenoga 2021.

presudio je

Ukida se članak 41. stavak 11. Odluke o donošenju izmjena i dopuna Generalnog urbanističkog plana Grada Šibenika („Službeni glasnik Grada Šibenika“, 8/16.) u dijelu koji glasi: „uz obvezu plaćanja tržišne cijene za svako parkirališno ili garažno mjesto za koje se traži odstupanje u dovršenim dijelovima (oznaka 1.1., 1.2. i 1.3.). Prikupljena sredstva namjenski trošiti za gradnju javnih parkirališta i garaža.“

Obrazloženje

1. Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine podnijelo je na temelju članka 82. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak, 123/17. i 98/19.) zahtjev za ocjenu zakonitosti dijela članka 41. stavka 11. Odluke o donošenju izmjena i dopuna Generalnog urbanističkog plana Grada Šibenika („Službeni glasnik Grada Šibenika“, 8/16.; u daljnjem tekstu: Odluka).

2. Podnositelj zahtjeva ističe da je 27. listopada 2020. donio odluku o obustavi od primjene osporavane Odluke u dijelu koji propisuje: „uz obvezu plaćanja tržišne cijene za svako parkirališno ili garažno mjesto za koje se traži odstupanje u dovršenim dijelovima (oznaka 1.1., 1.2. i 1.3.). Prikupljena sredstva namjenski trošiti za gradnju javnih parkirališta i garaža.“ Podnositelj smatra da osporavana odredba nema pravnu osnovu u Zakonu o prostornom uređenju („Narodne novine“, 53/13., 65/17., 114/18., 39/19. i 98/19.; u daljnjem tekstu: ZPU) sukladno kojemu se donose prostorni planovi. Poziva se na praksu ovoga Suda u objektivnom upravnom sporu u

vezi sa sadržajem prostornih planova (presuda, poslovni broj: Usoz-45/18-4 od 29. studenoga 2018.). Nadalje navodi da je ZPU-om uređen pravni odnosno imovinski institut uređenja građevinskog zemljišta te su obveze jedinice lokalne samouprave propisane člankom 164. ZPU-a. Troškove ili dio troškova potrebnih za izgradnju komunalne infrastrukture može snositi vlasnik zemljišta kojemu to uređenje koristi ili druga zainteresirana osoba koja s jedinicom lokalne samouprave sklopi ugovor o financiranju uređenja građevinskog zemljišta. Osoba koja sklopi takav ugovor ne plaća komunalni doprinos do iznosa uređenja zemljišta koji plaća na temelju ugovora. Podnositelj upućuje i na odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 32/20.; u daljnjem tekstu: ZKG) koje uređuju obveze jedinica lokalne samouprave u vezi s građenjem i održavanjem komunalne infrastrukture. Polazeći od članka 75. ZKG-a kojim je uređeno financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, podnositelj zahtjeva zaključuje da ako ta sredstva ili izvori financiranja nisu predviđeni tim Zakonom, moraju biti propisani posebnim zakonom. Oспорavanu odredbu Odluke smatra nesuglasnom s člancima 78., 111., 164. i 167. ZPU-a te s člancima 64. stavkom 1., 66. stavkom 1. i 75. ZKG-a.

3. Donositelj osporavanog akta nije dostavio Sudu očitovanje o zahtjevu, već je očitovanje dostavio Upravni odjel za prostorno planiranje i zaštitu okoliša Grada Š.

3.1. U očitovanju se u bitnom ističe da je Gradsko vijeće Grada Š. 11. prosinca 2019. donijelo Odluku o sudjelovanju investitora u gradnji javnih parkirališnih ili garažnih mjesta na području Grada Šibenika („Službeni glasnik Grada Šibenika“, 9/19.) na temelju članka 41. Generalnog urbanističkog plana Grada Šibenika („Službeni vjesnik općina Drniš, Knin i Šibenik“, 14/88., „Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije“, 8/99., 1/01., 5/02. i 5/06. i „Službeni glasnik Grada Šibenika“, 6/08., 4/14., 2/16., 8/16. i 1/17.-ispravak). Nadalje se ističe da članak 41. stavak 1. GUP-a omogućava odstupanje od potrebnog broja parkirališnih ili garažnih mjesta ako lokacija na kojoj se gradi nije kolno dostupna ili se na građevinskoj čestici ne može osigurati prostor za parkiranje, uz obvezu plaćanja tržišne cijene za svako parkirališno ili garažno mjesto za koje se traži odstupanje u dovršenim dijelovima. Prikupljena sredstva troše se namjenski za gradnju javnih parkirališnih mjesta. Ističe se da gradska jezgra Grada Š. ne omogućava jednostavan kolni pristup svim česticama, a osiguravanje parkirališnog prostora na građevinskoj čestici koji bi odgovarao uvjetima koje zahtijevaju današnja pravila izgradnje gotovo je nemoguće. Spornom se odredbom željelo pronaći kompromisno rješenje s investitorima u gradskoj jezgri čije bi investicije omogućile centru grada da ostane životno i poslovno relevantan prostor, a da istovremeno ne opterećuju javni prostor svojim vozilima i time smanjuju kvalitetu života ostalih stanovnika grada. Napominje se da slične odredbe imaju generalni urbanistički planovi brojnih gradova (primjerice, D., R., K., K., Z.) na koje je podnositelj zahtjeva dao suglasnost. Davanjem suglasnosti na generalne urbanističke planove koji sadrže odredbe kao što je osporavana odredba, podnositelj zahtjeva je „stvorilo raširenu praksu uvođenja takvog rješenja opisane problematike“. U očitovanju se nadalje navodi da se osporavanom odredbom ne obvezuje investitor na sudjelovanje u gradnji javnih parkirališnih ili garažnih mjesta, već je investitoru samo ponuđena mogućnost da prilikom investiranja u javna parkirališna mjesta riješi problem nepostojanja uvjeta za izgradnju na građevinskoj čestici kakvu je zahvatom u prostoru namjeravao ostvariti, a s druge strane, na taj bi se način osigurala mogućnost održavanja reda u gradu jer se ne bi stvarala

nelegalna parkirališna mjesta tamo gdje nisu određena prostornim planom te bi se izbjegle nepotrebne prometne gužve. Pored toga, davatelj očitovanja analizira presudu ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-45/18-4 od 29. studenoga 2018. te ukazuje na razlike između odredbe općeg akta koja se osporavala u tom predmetu i odredbe koja se osporava u ovom sporu. Ističe da za razliku od odredbe koja je ukinuta navedenom presudom, osporavana odredba u ovom predmetu ne znači da investitor, kao vlasnik zemljišta, ne bi mogao pristupiti gradnji na svom zemljištu bez da postupi prema odredbi članka 41. stavka 11. Odluke, već bi investitoru bilo dopušteno graditi na način da zahvat svede u okvire u kojima ne bi morao posezati za rješenjem iz predmetne odredbe.

4. Zahtjev je osnovan.

5. Članak 41. stavak 11. Odluke propisuje:

Članak 41.

11) Omogućava se odstupanje od potrebnog broja parkirališnih ili garažnih mjesta iz prethodne tablice ukoliko lokacija na kojoj se gradi nije kolno dostupna ili se na građevnoj čestici ne može osigurati prostor za parkiranje, uz obvezu plaćanja tržišne cijene za svako parkirališno ili garažno mjesto za koje se traži odstupanje u dovršenim dijelovima (oznaka 1.1., 1.2. i 1.3.). Prikupljena sredstva namjenski trošiti za gradnju javnih parkirališta i garaža.

6. Osporavanu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Š. na sjednici održanoj 20. rujna 2016. na temelju članka 109. ZPU-a, Odluke o izradi Izmjena i dopuna (cjelovitih) Generalnog urbanističkog plana grada Šibenika ("Službeni glasnik Grada Šibenika", 2/14.) i članka 32. Statuta Grada Šibenika ("Službeni glasnik Grada Šibenika", 8/10., 5/12. i 2/13.).

7. U ovom se sporu osporava dio odredbe članka 41. stavka 11. Odluke koji u slučaju građenja na lokaciji koja nije kolno dostupna ili se na građevnoj čestici ne može osigurati prostor za parkiranje, propisuje obvezu plaćanja tržišne cijene za svako parkirališno ili garažno mjesto za koje se traži odstupanje u dovršenim dijelovima.

8. Člankom 109. ZPU-a na temelju kojega je donesena osporavana Odluka propisano je da generalni urbanistički plan donosi skupština Grada Zagreba, odnosno gradsko vijeće (stavak 5.).

9. Prema članku 3. stavku 1. točki 29. ZPU-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 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.

10. Člankom 53. stavkom 1. ZPU-a propisano je da se prostornim planovima u svrhu ostvarivanja ciljeva prostornog uređenja, sukladno s načelima prostornog uređenja uređuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te uvjeti za uređenje, unaprjeđenje i zaštitu prostora Države, županija, gradova i općina.

11. Generalni urbanistički plan vrsta je prostornog plana lokalne razine (članak 60. stavak 4. ZPU-a).

12. Prema članku 78. stavku 1. ZPU-a, generalni urbanistički plan određuje: 1. neizgrađeni dio građevinskog područja naselja i izdvojenog građevinskog područja izvan naselja za koje se donosi generalni urbanistički plan te neuređeni dio tih

područja, 2. dio građevinskog područja naselja i izdvojenog građevinskog područja izvan naselja, planiran za urbanu preobrazbu i urbanu sanaciju, 3. obuhvat urbanističkih planova uređenja koji se prema ZPU donose za građevinsko područje naselja i izdvojeno građevinsko područje izvan naselja koje određuje grad, odnosno općina.

12.1. Generalni urbanistički plan propisuje: 1. uvjete provedbe svih zahvata u prostoru unutar dijela svog obuhvata za koji se ne donosi urbanistički plan uređenja, 2. smjernice za izradu urbanističkih planova uređenja čiji je obuhvat određen generalnim urbanističkim planom (članak 78. stavak 2. ZPU-a).

12.2. Generalni urbanistički plan može za dijelove građevinskog područja za koje se prema ZPU obvezno donosi urbanistički plan uređenja propisivati uvjete provedbe zahvata u prostoru s detaljnošću propisanom za urbanistički plan uređenja (članak 78. stavak 3. ZPU-a).

13. Članak 111. stavak 1. ZPU-a propisuje što odluka o donošenju prostornog plana sadrži (izreku o donošenju prostornog plana, uključujući i naziv plana, odredbe za provedbu prostornog plana, popis kartografskih prikaza od kojih se sastoji grafički dio prostornog plana, naziv, tvrtku, odnosno ime stručnog izrađivača prostornog plana, odredbu o prestanku važenja, odnosno važenju prostornog plana koji je bio na snazi do donošenja novog prostornog plana, ako takav postoji i odredbu o stupanju na snagu prostornog plana).

14. Članak 164. ZPU-a propisuje da je uređenje građevinskog zemljišta obveza jedinica lokalne samouprave i javnopravnih tijela koja prema posebnim propisima grade i/ili upravljaju infrastrukturom (stavak 1.).

15. Prema članku 167. stavku 1. ZPU-a, troškove ili dio troškova potrebnih za izradu urbanističkog plana uređenja ili za izgradnju komunalne infrastrukture može snositi vlasnik zemljišta kojem to uređenje koristi ili druga zainteresirana osoba koja s jedinicom lokalne samouprave sklopi ugovor o financiranju uređenja građevinskog zemljišta.

16. Članak 169. ZPU-a propisuje da osoba koja s jedinicom lokalne samouprave sklopi ugovor o financiranju uređenja građevinskog zemljišta u pogledu financiranja izgradnje objekta ili uređaja komunalne infrastrukture koji se prema posebnom zakonu financira iz komunalnog doprinosa ne plaća taj doprinos do iznosa troškova uređenja zemljišta kojeg plaća na temelju ugovora.

17. Dakle, ZPU u članku 167. stavku 1. dopušta mogućnost financiranja izgradnje komunalne infrastrukture od strane vlasnika zemljišta kojemu to uređenje koristi ili druge zainteresirane osobe koja s jedinicom lokalne samouprave sklopi ugovor o financiranju uređenja građevinskog zemljišta. Međutim, navedena zakonska odredba ne dopušta nametanje obveze plaćanja troškova izgradnje komunalne infrastrukture, već je takva mogućnost propisana kao opcija koja ovisi o volji vlasnika zemljišta odnosno druge zainteresirane osobe, a koja volja se izražava sklapanjem ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta.

18. Budući da je osporavanim dijelom članka 41. stavka 11. osporavane Odluke investitorima nametnuta obveza plaćanja izgradnje komunalne infrastrukture na način koji nema uporište u ZPU, Sud ocjenjuje osporavani dio članka 41. stavka 11. Odluke nezakonitim. Dio odredbe članka 41. stavka 11. Odluke iz kojega proizlazi da će se prikupljena sredstva namjenski trošiti za gradnju javnih parkirališta i garaža, po prirodi stvari, slijede pravnu sudbinu preostalog spornog dijela odredbe.

19. Stoga je, na temelju članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine,“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.), odlučeno kao u izreci.

U Zagrebu 29. studenoga 2021.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.