



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

Poslovni broj: Usoz-108/2022-8

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, Blanše Turić, Snježane Horvat Paliska i Jelene Rajić, članica vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, povodom zahtjeva G. I., OIB: ..., S., zastupan po opunomoćeniku P. P. odvjetniku iz S., Z., radi ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici vijeća održanoj 27. ožujka 2024.

p r e s u d i o j e

Ukida se članak 152. stavak 1., alineja 3. Prostornog plana uređenja Grada Zadra (Glasnik Grada Zadra, 4/04, 03/08, 4/08, 10/08, 21/10, 16/11, 2/16, 6/16, 13/16, 4/17 i 14/19) u dijelu koji glasi:
“(uz suglasnost susjeda osim u slučaju reciprociteta kada nije potrebna suglasnost)”.

Obrazloženje

1. Podnositelj zahtjeva je podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 152. Prostornog plana uređenja Grada Zadra (Glasnik Grada Zadra, broj: 4/04.,03/08.,4/08.,10/08.,21/10.,16/11.,2/16.,6/16.,13/16., 4/17. i 14/19., u daljnjem tekstu: PPUG), a povodom odluke Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, KLASA: UP/II-361-03/22-02/129, URBROJ: 531-07-03-01/02-22-4 od 19. svibnja 2022., donesene u vezi s odredbama osporenog općeg akta. Rješenje Ministarstva podnositelj je zaprimio 06. lipnja 2022. te je u zakonskom roku, a u skladu s odredbama članka 83. i 84. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21, dalje: ZUS), pokrenuo ovaj objektivni upravni spor.

2. Podnositelj smatra da su navedenom pojedinačnom odlukom, a koja je utemeljena na odredbama PPUG-a pa i njegovom članku 152., povrijeđena njegova prava vezano za mogućnost ishođenja građevinske dozvole za rekonstrukciju dvojne stambene građevine na novoformiranoj čestici oznake kč.br. 2654/1 K.o. P., odnosno nekretnine, opisane kao:

- kč.br. 2654/1, P. ... površine 168 m², DVORIŠTE površine 95 m² STAMBENA ZGRADA, P., ... 12A površine 73 m², ukupne površine 168 m², sve upisano u zk. uložak 975 k.o. P.

3. U zahtjevu navodi da su člankom 152. PPUG-a propisani uvjeti za rekonstrukciju postojećih građevina u građevinskim područjima naselja, između

ostalog i kada je udaljenost zgrade od međe manja od PPUG-om propisane, dozvoljena je rekonstrukcija u skladu sa zatečenom udaljenošću uz suglasnost susjeda osim u slučaju reciprociteta kada nije potrebna suglasnost i uz uvjet da nije dozvoljena gradnja otvora prema susjedu uz poštivanje ostalih uvjeta propisanim planom za predmetnu zonu. Tvrdi da je ispunio sve zakonom kumulativno propisane uvjete za izdavanje građevinske dozvole za planiranu rekonstrukciju postojeće građevine i da je tijelo graditeljstva utvrdilo da je glavni projekt rekonstrukcije postojeće (zakonite) građevine u pogledu lokacijskih uvjeta izrađen u skladu s uvjetima za provedbu zahvata u prostoru propisanim prostornim planom, međutim upravna tijela su odbila izdati dozvolu stoga što podnositelj nije priložio pisanu suglasnost susjeda međašne nekretnine, u situaciji kada je udaljenost od međe manja od tri metra.

4. Podnositelj osporava zakonitost članka 152. PPUG-a, s obzirom da je njome suglasnost susjeda međašne nekretnine propisana kao pretpostavka za izdavanje građevinske dozvole za sve slučajeve rekonstrukcije postojećih građevina pa i u situaciji da se planiranim zahvatom ne utječe, odnosno kad se njome ne mijenja udaljenost u odnosu na među susjedne nekretnine, što smatra suprotnim Zakonu o gradnji (Narodne novine, 153/13, 20/17, 39/19, 125/19, dalje: ZoG) i pozitivnim propisima. Pojašnjava da je riječ o rekonstrukciji kojom se planira dogradnja krovništa, s time da se zadržava ista tlocrtna površina postojećeg objekta i s time da se rekonstrukcijom ne mijenja postojeća udaljenost u odnosu na susjednu nekretninu. Dakle, traženom rekonstrukcijom ne mijenja se tlocrtna veličina postojećeg objekta niti njegov položaj u prostoru. U konkretnom predmetu susjed međašne nekretnine, koji je kao stranka sudjelovao u postupku izdavanja građevinske dozvole i koji se usprotivio njezinom izdavanju i odbio dati suglasnost za traženu rekonstrukciju, je bespravno izgradio objekt te ga je naknadno rješenjem o izvedenom stanju ozakonio.

5. Ovakvo podzakonsko uređenje podnositelj nalazi diskriminatornim u odnosu između legalnih investitora i bespravnih graditelja te ističe da cilj ZoG-a i propisa koji su donijeti na temelju toga zakona pa i PPUG-a nije zaštita privatnih interesa međašnih susjeda te rješavanja međusobnih privatnopravnih odnosa investitora i vlasnika susjednih nekretnina, a niti to smije biti predmet postupka izdavanja građevinskih dozvola, radi čega predlaže ukinuti osporenu odredbu PPUG-a.

6. Zahtjev podnositelja dostavljen je donositelju ovog općeg akta radi očitovanja na navode zahtjeva.

7. U očitovanju koji je dostavio gradonačelnik se ističe da je suglasnost, koja je propisana kao posebna pretpostavka za izdavanje građevinske dozvole za rekonstrukciju postojeće građevine, uvjet za izdavanje te građevinske dozvole, jer je to u skladu s Zakonom o prostornom uređenju (Narodne novine, 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19, dalje: ZPU).

Osporava tvrdnju da je susjedna nekretnina bespravno sagrađena jer je člankom 3. točka 23. ZPU-a propisano da je postojeća građevina ona koja je izgrađena na temelju građevinske dozvole ili drugog odgovarajućeg akta i svaka druga građevina koja je prema ovom ili posebnom zakonu s njom izjednačena pa ona građevina za koju je ishodeno rješenje o izvedenom stanju je postojeća i na zakonu je utemeljena njena legalnost.

Ukazuje na pravo jedinice lokalne samouprave da na svom području donosi prostorne planove, kojima propisuje odredbe za provođenje zahvata u prostoru unutar svojeg građevinskih područja vodeći računa o zatečenom stanju i tradicijskoj gradnji. Poziva se na članak 140. ZPU-a gdje je propisano da je jedan od lokacijskih uvjeta koje je potrebno zadovoljiti i smještaj na čestici i udaljenost od susjednih međa.

Udaljenost od međe i svi lokacijski uvjeti propisani su ovim važećim prostornim planom, a sve sukladno pozitivnim propisima koji uređuju prostorno planiranje.

Da bi se omogućila rekonstrukcija postojećih građevina na području Grada Z. iz razloga ranije izgradnje i zatečenog stanja na građevinskom području Grada Z. propisana je mogućnost da se prilikom rekonstrukcije postojeće građevine, susjedi približe na manju udaljenost od planom propisane udaljenosti od 3 metra, ako za to postoji suglasnost oba međašna susjeda ili ako postoji reciprocitet iz članka 63. PPUG-a.

Dodaje da je predmetni prostorni plan donesen u propisanoj proceduri uz suglasnost Ministarstva prostornog uređenja i graditeljstva i Zavoda za prostorno uređenje Z. županije. Slijedom iznesenog, predlaže zahtjev za ocjenu zakonitosti odbiti.

8. Zahtjev je osnovan.

9. Predmetni prostorni plan uređenja Grada Zadra donijelo je Gradsko vijeće Grada Zadra temeljem članka 109. Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, 153/13., 65/17., 114/18. i 39/19.) i članka 27. Statuta Grada Zadra (Glasnik Grada Zadra, 9/09. 28/10., 3/13., 9/14., 2/15. -pročišćeni tekst, 3/18., 7/18. –pročišćeni tekst, 15/19. i 2/20.), što je valjani zakonski i statutarni temelj ovlasti predstavničkog tijela ove jedinice lokalne samouprave za donošenje prostorno planskog dokumenta.

10. Ovaj Sud nalazi da je neupitno pravo jedinice lokalne samouprave da u svojem samoupravnom djelokrugu, donosi prostorne planove kojima propisuje odredbe za provođenje zahvata u prostoru unutar svojeg građevinskog područja vodeći računa o zatečenom stanju i tradicijskoj gradnji, a u skladu sa zakonom koji regulira područje izrade i donošenja prostornih planova, dakle u skladu s odredbama Zakona o prostornom uređenju. Tako, prema odredbi članka 76. ZPU-a Prostorni plan uređenja grada, odnosno općine propisuje uvjete provedbe svih zahvata u prostoru izvan građevinskog područja, osim zahvata državnog i županijskog značaja, kao i uvjete provedbe svih zahvata u prostoru u dijelu građevinskog područja naselja i dijelu izdvojenog građevinskog područja izvan naselja kojeg određuje grad, odnosno općina, a za koje se prema ovom Zakonu ne donosi generalni urbanistički plan ili urbanistički plan uređenja, te u izdvojenom dijelu građevinskog područja naselja, s time da može za dijelove građevinskog područja, za koje se prema ovom Zakonu obvezno donosi urbanistički plan uređenja, propisivati uvjete provedbe zahvata u prostoru s detaljnošću propisanom za urbanistički plan uređenja.

11. Prema članku 114. ZPU-a svaki zahvat u prostoru provodi se u skladu s prostornim planom, odnosno u skladu s aktom za provedbu prostornog plana i posebnim propisima, ako ovim Zakonom ili propisima kojima se uređuje gradnja nije propisano drukčije. Prostorni planovi se provode izdavanjem lokacijske dozvole, dozvole za promjenu namjene i uporabu građevine, rješenja o utvrđivanju građevne čestice, potvrde parcelacijskog elaborata te građevinske dozvole.

12. U konkretnom slučaju podnositelju zahtjeva je sporna odredba članka 152. PPUG-a i to odredba koja onemogućuje rekonstrukciju postojećeg objekta izgrađenog na udaljenosti manjoj od tri metra od međe, ako za taj zahvat nema suglasnost susjeda čije je zemljište uz tu među ili ako ne postoji reciprocitet.

13. Odredba članka 152. PPUG-a glasi:

„Članak 152.

Planom se dozvoljava rekonstrukcija postojećih građevina u sljedećim slučajevima:

- kada su postojeći lokacijski uvjeti sukladni uvjetima Plana za predmetnu zonu rekonstrukcija se dozvoljava pod istim uvjetima kao za nove građevine
- kada je površina građevna čestica manja od Planom propisanog minimuma za novu gradnju, rekonstrukcija je dozvoljena samo u postojećim gabaritima građevine, iznimno, za prizemne građevine moguća je nadogradnja jedne etaže neovisno o najvećem dopuštenom koeficijentu izgrađenosti uz poštivanje ostalih uvjeta propisanih Planom za predmetnu zonu.
- kada je udaljenost zgrade od međe manja od Planom propisane, dozvoljena je rekonstrukcija u skladu sa zatečenom udaljenošću (uz suglasnost susjeda osim u slučaju reciprociteta kada nije potrebna suglasnost) i uz uvjet da nije dozvoljena gradnja otvora prema susjedu, uz poštivanje ostalih uvjeta propisanih Planom za predmetnu zonu
- kada je udaljenost građevinskog pravca od regulacijskog pravca manja od Planom propisane, dozvoljena je rekonstrukcija u skladu sa zatečenom udaljenošću uz poštivanje ostalih uvjeta propisanih Planom za predmetnu zonu
- kada je koeficijent izgrađenosti građevne čestice veći od Planom propisanog, dozvoljena je rekonstrukcija uz poštivanje Planom propisanih ostalih uvjeta za predmetnu zonu.
- kada se zgrada koja tipološki po namjeni odgovara zoni manje gustoće nalazi u Planom utvrđenoj zoni druge gustoće ili namjene dozvoljena je rekonstrukcija u skladu s uvjetima Plana propisanim za zonu manje gustoće (Sm) Prilikom rekonstrukcije nužno je zadovoljiti Planom propisane uvjete kumulativno (za postojeću građevinu kao i za dio koji se rekonstruira).“.

14. Obzirom da nema zakonskog određenja o pitanju udaljenosti građenja od međa, to su za ocjenu zakonitosti osporene odredbe mjerodavne odredbe predmetnog općeg akta.

Mjerodavna odredba PPUG-a koja regulira udaljenosti od međe je odredba članka 55. koja određuje da udaljenost zgrade od međe ne može biti manja od 3 m u zonama manje gustoće, odnosno 5 m u ostalim zonama, a koja propisuje i da su, iznimno, unutar izgrađenog dijela moguća odstupanja od naprijed propisanog minimuma u slučajevima kada je udaljenost već postojeće (susjedne) građevine od međe manja od Planom propisanog minimuma. U tom slučaju novu građevinu moguće je graditi (po principu reciprociteta)

- kao slobodnostojeću na istoj udaljenosti kao i susjednu, ali ne manjoj od 1.0 m, s tim da se ne smiju graditi otvori prema susjednoj građevinskoj čestici
- na međi sa susjedom u slučaju da je susjedna građevina izgrađena na toj međi.

Reciprocitet se odnosi na postojeće stanje i u istoj dužini se dozvoljava i kod nove gradnje.

Podzemne etaže građevina mogu biti do granice građevne čestice uz suglasnost susjeda. Reciprocitet je (u smislu odredbi ovog Plana- članak 63.) uzajaman odnos susjeda kojima se osigurava isto pravo građenja na zajedničkoj međi ili na udaljenosti manjoj od 3.0 m od zajedničke međe u slučajevima kada je jedna strana već konzumirala to pravo, osim kod pomoćnih građevina gdje se odnosi i na novu gradnju. Netom citirane odredbe PPUG-a predstavljaju opće uvjete gradnje.

15. Osporeni članak 152. PPUG-a se odnosi na rekonstrukcije postojećih zgrada, a stavak 1. alineja 3. propisuje dodatni uvjet u vidu suglasnosti susjeda međaša ako nema reciprociteta u gradnji s obzirom na udaljenost od međe. Ovakva odredba općeg

akta ulazi u domenu imovinskopravnih odnosa susjeda, što nije svrha i cilj prostorno planskog dokumenta. Osim toga takva odredba uzrokuje nerazmjernost položaja susjeda međaša u usporedivoj situaciji, jer onaj susjed koji je gradio na propisanoj udaljenosti od međe može po pravilima reciprociteta rekonstruirati svoju građevinu tako da se približi međi na udaljenost na kojoj se od međe nalazi građevina susjeda međaša, bez da od njega traži suglasnost za takvu rekonstrukciju, dok to susjedu čija se građevina nalazi bliže od propisane odaljenosti od međe nije omogućeno bez suglasnosti susjeda međaša. Stoga odredba, kojom se dopustivost rekonstrukcije postojeće zgrade, koja je izgrađena na udaljenosti od međe manjoj od Planom propisane, uvjetuje suglasnošću susjeda, po ocjeni Suda, predstavlja neproporcionalno otegotni uvjet svim investitorima rekonstrukcija postojećih zgrada te ih stavlja u međusobno neravnopravni položaj.

16. Ovakvo nejednako postupanje prema investitorima u primjeni prostorno planskih odrednica nije u skladu s načelom razmjernosti, koje je jedno od općih/univerzalnih pravnih načela. Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. – članak 16. stavak 2. Ustava RH).

17. U konkretnom uvjetovanju dopustivosti rekonstrukcije, Sud ne nalazi, objektivno opravdan i razuman razlog za razliku koja je učinjena pa je dio osporene odredbe, koji nije sukladan ustavnom načelu razmjernosti, valjalo ukinuti pozivom na odredbu članka 86. stavak 3. ZUS-a i odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu, 27. ožujka 2024.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.