NN 52/2020 (29.4.2020.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usoz-38/19-9 od 28. veljače 2020.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1056

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda mr. sc. Inge Vezmar Barlek predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Mire Kovačić, Dijane Vidović i Senke Orlić Zaninović članica vijeća, te sudske savjetnice Tatjane Ilić zapisničarke, u povodu zahtjeva V. V. iz N., i M. C. B. iz N., koje zastupa opounomoćenica mr. sc. K. V., odvjetnica u Z., radi ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici vijeća održanoj 28. veljače 2020.

presudio je

Ukida se Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja stambene zone »SUHA« u Zadru (Glasnik Grada Zadra, broj 6/14.).

Obrazloženje

Podnositelji su ovom Sudu podnijeli zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o donošenju Urbanističkog plana uređenja stambene zone »SUHA« u Zadru (»Glasnik Grada Zadra«, broj 6/14., dalje: Odluka). Pravni interes za podnošenje zahtjeva (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) zasnivaju na rješenju Zadarske županije, Grada Zadra, Upravnog odjela za prostorno uređenje i graditeljstvo, klasa: UP/I-350-05/17-01/000049, urbroj: 2198/01-5-19-0025 od 7. ožujka 2019., kojim je u povodu njihovog prijedloga, u obnovljenom postupku, ostavljena na snazi lokacijska dozvola Grada Zadra, Upravnog odjela za prostorno uređenje i graditeljstvo, klasa: UP/I-350-05/17-01/000049, urbroj: 2198/01-5-18-0006 od 26. veljače 2018. izdana za planiranu izgradnju trafostanice.

Podnositelji smatraju da prilikom donošenja predmetnog urbanističkog plana (dalje: UPU) nije poštovan postupak propisan odredbama članka 83. do 94. Zakona o prostornom uređenju i gradnji (»Narodne novine«, broj 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12., 55/12., 80/13. i 153/13., dalje: ZoPUG). Ističu da je predmetni UPU financiran sredstvima privatnog investitora A. D., sukladno članku 12. Odluke o izradi UPU od 19. studenoga 2012., koji je suvlasnik većine čestica u obuhvatu UPU-a te investitor gradnje višekatnih stambenih objekata unutar istog obuhvata. Iz toga smatraju očiglednim da UPU pogoduje privatnom investitoru, nauštrb vlasnika ostalih čestica, poglavito čestice u vlasništvu podnositelja zahtjeva 1223/1 k.o. D., sve suprotno člancima 59. i 136. ZoPUG-a. Investitor nije predvidio da trafostanica, koja je nužan dio infrastrukture upravo za potrebe njegovih višekatnih stambenih zgrada, bude na zemljištu koje je u vlasništvu investitora, nego je predviđena na zemljištu podnositelja zahtjeva, čime se otuđuje pravo na mirno uživanje vlasništva. Sve to s ciljem da se osigura maksimalna korist za investitora. Poziva se na odredbu članka 1. Zakona o vlasništvu drugim stvarnim pravima (»Narodne novine«, broj 81/15. – pročišćeni tekst i 94/17.) i odredbu članka 59. ZoPUG-a, iz koje smatra da proizlazi kako se sredstva za financiranje izrade dokumenta prostornog uređenja osiguravaju prioritetno iz sredstava proračuna jedinice lokalne samouprave, jer se tako pretpostavlja da će biti očuvan javni interes. Navode odredbu članka 136. stavak 3. ZoPUG-a te smatraju da investitor ne može sam odabrati izrađivača plana, jer je postupak izrade i donošenja plana u nadležnosti jedinice lokalne samouprave. Smatraju da vlasnik drugih zemljišnoknjižnih parcela ne može određivati kako njemu paše što će se raditi na tuđim parcelama niti izrađivač plana A. F. d.o.o. nije vodio računa o interesima vlasnika drugih zemljišta, nego isključivo o željama investitora koji ga je financirao, iz čega je očigledno da se radilo o sukobu interesa. U članku 18. i 39. Odluke navedeno je da se izgradnja građevina visokogradnje prema UPU predviđa u kasetama od broja 1 do 7, a da se na kaseti 8, u vlasništvu podnositelja zahtjeva, predviđa izgradnja nove trafostanice za potrebe zgrada visokogradnje iz ostalih kaseta. Dakle, na svojim zemljišnoknjižnim parcelama investitor odnosno izrađivač plana kojeg je investitor ugovorio i platio mu, nije predvidio infrastrukturu, nego istu predviđa na tuđoj parceli, u vlasništvu ovdje podnositelja, za čije potrebe nova trafostanica nije potrebna, već se radi isključivo potrebama novih zgrada visokogradnje. Ističu da se na parceli 1224/1 vlasnika D. S. predviđa gradnja puta između zgrada. Dakle, investitor i izrađivač plana su zemljište investitora iskoristili za maksimalnu izgradnju zgrada do krajnjih granica izgradivosti, dok je teret izgradnje

potrebne infrastrukture predviđeno da snose vlasnici ostalih zemljišnoknjižnih čestica na području UPU, a sve na teret poreznih obveznika koji u postupcima izvlaštenja trebaju financirati otkup zemljišta od drugih vlasnika parcela. Navode da Grad Z. nije sklopio ugovor o financiranju uređenja građevinskog zemljišta vezano za izradu UPU s investitorom sukladno članku 136. ZoPUG-a niti je isti objavljen u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave niti je provedena javna nabava za odabir izrađivača UPU-a niti je Grad Z. sklopio ugovor o izradi UPU s izrađivačem plana A. F. d.o.o. Zaključuju kako je Grad Z., ako je uopće sklopljen ugovor o uređenju građevinskog zemljišta, postupio protivno izričitoj odredbi članka 136. stavka 5. ZoPUG-a budući da je investitoru dao da odabire i izravno plaća izrađivača UPU-a ne uzimajući u obzir da u tom slučaju investitor mora biti i jedini vlasnik zemljišta. Smatraju kako je zakon jasan pa ako se UPU donosi za zemljište kojeg je vlasnik investitor, samo se u tom slučaju iznimno može zaobići javna nabava te investitor može direktno odabrati izvođača kojeg direktno plaća, a ne može se dogoditi da on direktno ugovara, naručuje i plaća izradu UPU-a kojim su obuhvaćene i druge zemljišnoknjižne čestice kojih investitor nije vlasnik. Neobjavljivanjem bitnih dokumenata koji su bili podloga za izradu UPU-a, povrijeđen je članak 12. ZoPUG-a. Dostavlja dopis A. D. (investitora izrade plana) upućen Gradu Z., kojim ga obavještava da je s tvrtkom A. F. d.o.o. sklopio ugovor o izradi UPU-a iz kojeg je vidljivo da se navedena tvrtka obvezala dovesti UPU do usvajanja, iz čega proizlazi da plan nije izrađen u javnom interesu, nego u interesu izgradnje investitorovih višekatnih apartmanskih zgrada, koji je naručio i platio izradu plana protivno izričitim zakonskim odredbama. Nadalje smatraju kako prilikom izrade UPU-a nisu poštovane odredbe ZoPUG-a koje se odnose na zaštićena područja od posebnog državnog interesa, jer se obuhvat plana nalazi uz more, od kojeg ga dijeli samo lokalna cesta; predviđenim rješenjima dopušta se apartmanizacija obale na način da se predviđa izgradnja niza višekatnih zgrada do samog ruba parcela, bez ikakvog zelenila, parkova i slično, čime se uništava zaštićeni obalni prostor protivno odredbama članka 48. do 53. ZoPUG-a. Posebice ističu odredbu članka 51. stavka 3. ZoPUG-a. Smatraju da UPU nije usklađen s Prostornim planom Grada Z., budući da istim nije predviđena gradnja niza višekatnih apartmanskih zgrada uz samu obalu. Ističu da je UPU donesen protivno načelu prostorne održivosti razvitka te se trajno narušava karakterističnost područja koje se sastoji od obiteljskih kuća s crvenim krovovima. Ukazuju da jedinica lokalne samouprave mora prosuđivati odnos javnog interesa i pojedinačnih interesa te navode da je H. O. d.o.o. zatražilo izmjenu UPU. Pozivaju se na presudu Europskog suda za ljudska prava donesenu u predmetu B. protiv Hrvatske (zahtjev br. 25774/05). U odnosu na neusklađenost s planom višeg reda navode da Izmjene i dopune Plana prostornog uređenja Grada Zadra (»Glasnik Grada Zadra«, broj 16/11.) u članku 50. predviđaju da svaka građevna čestica mora imati osiguran pristup na prometnu površinu, što nije predviđeno pobijanom Odlukom. Također nije ispunjen uvjet iz članka 51. istog plana, jer nije osigurana udaljenost građevine od regulacijskog pravca od minimalno 5 m. Navode članak 64.e plana višeg reda, u kojem izričito piše da nije dozvoljeno nasipavanje terena u svrhu podizanja nivelete zatečenog terena u odnosu na susjedne građevinske parcele ili pristupne prometne površine, što je predviđeno člankom 21. UPU. Smatraju da predviđena rješenja odudaraju od autohtone primorske arhitekture te se pozivaju na članak 58. plana višeg reda koji u sklopu prostora mješovite namjene predviđa osiguranje prostora za izgradnju dječjih igrališta, što nije osigurano pobijanom Odlukom, jer se u članku 12. predviđa izgradnja dječjeg igrališta samo kao mogućnost. Smatraju da Odluka nije usklađena s člankom 22. Pravilnika o mjerama zaštite od elementarnih nepogoda i ratnih opasnosti u prostornom planiranju i uređivanju prostora. Zaključuju kako se prilikom izrade sporne Odluke nije vodilo računa da svi korisnici snose podjednak teret razgraničenja prostora za javne namjene od ostalog prostora te je ugroženo pravo podnositelja zahtjeva na mirno uživanje vlasništva na način da im se u dvorištu kuće nameće trafostanica koju je investitor »propustio« predvidjeti na vlastitim zemljišnoknjižnim parcelama. Predlaže Sudu da pobijanu Odluku ukine.

Donositelj akta nije dostavio očitovanje na navode zahtjeva iako je uredno pozvan dopisom od 15. travnja 2019. Očitovanje je dostavio Gradonačelnik Grada Z. koji ističe da je osporena Odluka na pravnoj snazi te da je u svemu poštovan propisan postupak za donošenje Odluke sukladno tada važećem ZoPUG-u (članak 78. do 93.). Dostavlja Odluku o izradi Urbanističkog plana uređenja stambene zone »Suha« (»Glasnik Grada Zadra« broj, 16/12.); dopis kojim se navedena Odluka dostavlja Urbanističkoj inspekciji klasa: 350-01/12-01/89, urbroj: 2198/01-1/4-12 od 25. veljače 2013.; dopis o održavanju prethodne rasprave o nacrtu prijedloga UPU-a, klasa: 350-01/12-01/89, urbroj: 2198/01-3/1-13-10 od 26. veljače 2013.; zaključak o utvrđivanju prijedloga za javnu raspravu i prihvaćanje izvješća o prethodnoj raspravi (»Glasnik Grada Zadra«, broj 6/13.); dokaz o obavljenom javnom uvidu u prijedlog UPU i zapisnik o provedenoj javnoj raspravi od 23. svibnja 2013.; izvješće o javnoj raspravi klasa: 350-01/12-01/89, urbroj: 2198/01-3/1-13-17 od 20. lipnja 2013.; zaključak o utvrđivanju prijedloga UPU-a za ponovnu javnu raspravu (»Glasnik Grada Zadra«, broj 2/14.); zapisnik o ponovnoj javnoj raspravi od 18. veljače 2014. i izvješće o ponovljenoj javnoj raspravi o prijedlogu UPU-a, klasa: 350-01/12-01/89, urbroj: 2198/01-4/1-14-26 od 26. veljače 2014.; zaključak o utvrđivanju nacrta konačnog prijedloga UPU i prihvaćanju izvješća o javnoj raspravi, klasa: 350-01/12-01/89, urbroj: 2198/01-2-14-29 od 8. travnja 2014. Navodi da je zakonodavac predvidio financiranje prostornih planova i od strane zainteresiranih osoba u svrhu ostvarivanja ciljeva prostornog uređenja, interaktivnog prostornog planiranja i procjene mogućih utjecaja, čime je moguće ostvariti ravnomjeran prostorni razvoj usklađen s gospodarskim, društvenim i okolišnim polazištima, uravnoteženje regionalnih razvojnih procesa i s njima povezanih zahvata u prostoru i različitih potreba interesa korisnika prostora, uz poštivanje svih zakonskih odredbi, što je ovdje i bio