

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 u povodu zahtjeva D. p. k. b. S. iz S., O. h. n. p. 25, kojeg zastupa A. S., predsjednik društva, na sjednici dana 30. svibnja 2014.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se usvaja.

Ukida se Odluka o donošenju Izmjena i dopuna Provedbenog urbanističkog plana povijesne jezgre Grada S. (Službeni glasnik Grada Splita, broj 8/07.).

Obrazloženje

Podnositelj je Ustavnom sudu Republike Hrvatske na temelju odredbe članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 49/02.-pročišćeni tekst), podnio prijedlog za ocjenu zakonitosti Odluke o donošenju Izmjena i dopuna Provedbenog urbanističkog plana povijesne jezgre Grada S. (Službeni glasnik Grada Splita, broj 8/07.).

Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-2319/2007 od 5. ožujka 2012., predmet je upućen ovom Sudu na nadležno rješavanje.

Podnositelj u zahtjevu navodi kako osporena odluka nije u skladu s Generalnim urbanističkim planom (dalje: GUP) Grada S. objavljenim u Službenom glasniku Grada S. broj 1/06., odnosno nije sukladna urbanističkom planu višeg reda. Ističe kako se suglasnost Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Uprave za prostorno uređenje od 8. ožujka 2007. ne navodi u dispozitivu odnosno ne navodi se da bi Odluka bila u skladu s GUP-om, već se samo spominje njezina usklađenost s odredbama Uredbe o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora, dok na temelju članka 19. Zakona o prostornom uređenju suglasnost mora biti izričita. Ukazuje kako je prethodno isto upravno tijelo odbilo istovjetni zahtjev Grada S. jer nije bio u skladu s GUP-om, a u naknadnoj suglasnosti glede iste planske dokumentacije takva formulacija je izbjegnuta. Smatra kako izdavanje prethodne suglasnosti Konzervatorskog odjela S., Ministarstva kulture od 5. ožujka 2007. predstavlja primjer kako izraditi obrazloženje kada postoji namjera ne poštivati pozitivne zakonske propise. Naglašava kako je osporena odluka u izravnoj suprotnosti s GUP-om, što je suprotno Zakonu o prostornom uređenju, odnosno pravilu da plan užeg područja mora biti u skladu s planom šireg područja. Kao razlog toj suprotnosti navodi da se po GUP-u mora izraditi novi urbanistički plan uređenja (dalje: UPU) koji bi bio u skladu s GUP-om što bi značilo da je u suprotnosti s osporenim odlukom. Smatra kako donošenjem osporene odluke Grad S. namjerno zaobilazi odredbe GUP-a jer svjesno uređuje ono što UPU-om ne bi mogao. Tvrdnje konkretizira pozivanjem na odredbe članka 34. GUP-a navodeći kako ta odredba općenito govori o izgradnji parkirališta, a na njoj se temelji osporena odluka. Ukazuje kako se tako ignoriraju odredbe članka 49. i 50. GUP-a (urbana pravila), jer se tim odredbama u visokokonsolidiranom području postavljaju rigorozna pravila maksimalnog očuvanja povijesne jezgre S. te se naglašava da će se parkirališne potrebe stanovništva osigurati na javnim parkiralištima ili u javnim garažama izvan područja, dok se Odlukom to želi osigurati unutar područja. Osim toga, nalazi da je odredba članka 34. GUP-a suprotna s odredbama članka 49., 50., 90., 93. i 103. GUP-a kojima je propisana obvezna izrada detaljnih planova, odnosno urbanističkih planova uređenja za zahvate u zoni A. Navodi kako Grad S. nije pristupio izradi tih planova. Smatra kako je umjesto usvajanja osporene odluke trebalo u 2007. godini pripremiti i u zadanom roku izraditi UPU povijesne jezgre, a osporenim odlukom žele se ostvariti pojedinačni interesi na štetu općeg interesa – zaštite povijesne jezgre Grada S., što potvrđuju i opisi lokacija iz osporene odluke. Zaključuje kako se radi o „vlasničkom urbanizmu“ u samom srcu grada i zaštićenoj povijesnoj jezgri. Poziva se na Odluku o izmjenama i dopunama PUP-a povijesne jezgre iz 1997. godine, te

navodi kako novom Odlukom nije stavljena izvan snage odredba članka 8. ranije Odluke, što je sve smatra u izravnoj suprotnosti sa člankom 50. GUP-a. Ukazuje na Program mjera za unapređenje stanja u prostoru Grada S. koji se odnosi na razdoblje od ožujka 2006. do ožujka 2010., kojim je u članku 14. predviđena pravna mogućnost na koju se Grad poziva, a to je omogućavanje izmjena i dopuna PUP-a koji bi bio u primjeni do zamjene UPU-om. No izmjenama i dopunama provedbenih odredbi i uvjeta uređenja prostora za lokalitete određeno je da se izmjene i dopune PUP-a povijesne jezgre Grada S. mogu raditi samo do 2006. godine dok je to učinjeno u 2007. godini na znatno više lokaliteta. Ističe kako je cijeli dokument donesen nakon GUP-a pa je logično da bude u skladu s GUP-om. Upozorava kako se Odluka ne poziva na članak 13. Programa mjera i to stavak 15. kojim se određuje izrada UPU povijesne jezgre Grada S. s vrlo preciznim ciljevima izrade tijekom 2007. godine. Poziva se na članak 13. Programa mjera i članak 28. gdje nakon podnaslova Mjere za provođenje politike uređenja prostora, pod naslovom Prometna infrastruktura, među ciljevima stoji „rasterećenje središta grada od motornog prometa“. Smatra kako je osporena odluka suprotna navedenom jer se njome predviđa izgradnja garaža ispod T. dr. F. T. na R. i na bedemu C., iako nije izrađena studija utjecaja na odvijanje javnog gradskog prometa. Nalazi izravnu suprotnost s odredbom članka 34. GUP-a gdje je utvrđeno opredjeljenje da u povijesnoj jezgri ne bude garaža niti javnih parkirališta. Zbog svega predlaže Sudu poništenje Odluke o izmjenama i dopunama PUP-a povijesne jezgre Grada S.

Gradsko vijeće Grada S. je podneskom od 4. srpnja 2013. izvijestilo Sud da ostaje kod očitovanja od 19. ožujka 2008., upućenog Ustavnom sudu Republike Hrvatske. U njemu navodi kako se ne može očitovati na danu suglasnost Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, već bi to mogao samo davatelj suglasnosti, a suglasnost je zatražena i dobivena na temelju odredbi članaka 45a i 57. Zakona o prostornom uređenju, a ne na temelju članka 19. na koji se podnositelj poziva. Također ukazuje kako se ne može očitovati na obrazloženje suglasnosti Ministarstva kulture, Konzervatorskog odjela u S. od 6. ožujka 2007. već bi se i o tome mogao očitovati davatelj suglasnosti. U odnosu na navode kako se mora izraditi novi UPU koji bi trebao biti u skladu s GUP-om, navodi kako plan užeg područja mora biti u skladu s planom šireg područja, a u slučaju njihove neusklađenosti primjenjuje se plan šireg područja. UPU i PUP su dva zasebna dokumenta prostornog uređenja, različite kategorije, koji se izrađuju po posebnoj proceduri te se ne mogu uspoređivati planska rješenja postojećeg dokumenta prostornog uređenja s budućim planskim rješenjima dokumenta prostornog uređenja koji bi se tek trebao izraditi. Smatra osporenu odluku sukladnu odredbama članka 34., 49. i 50. GUP-a te ističe da su garaže planirane kao javne, a nigdje se ne navodi da se radi o garažama za potrebe stanovništva. Ukazuje kako dokument ne bi dobio sve potrebne suglasnosti da je neusklađen s odredbama GUP-a. Člankom 103. GUP-a propisana je obveza izrade detaljnih planova za zonu A, nije se prišlo izradi istih, a potreba i dinamika izrade dokumenata prostornih uređenja užih područja određena je Programom mjera za unapređenje stanja u prostoru Grada S. (Službeni glasnik Grada Splita broj 5/06.) sukladno tada važećem Zakonu o prostornom uređenju. Tijekom 2006. godine radilo se na izmjenama i dopunama predmetnog PUP-a, javna rasprava je provedena u prosincu 2006. godine, a izmjene i dopune donesene su u prvom tromjesečju 2007. godine. Napominje kako je u točki 9. Programa mjera navedeno da je do zamjene UPU-om, PUP u primjeni. Smatra neprihvatljivim da podnositelj zahtjeva određuje potrebu dinamike izrade prostornih planova, odnosno vođenje prostorne politike Grada S. te ističe kako je podnositelj sudjelovao u postupku izrade i donošenja osporene odluke. Nalazi neutemeljen navod podnositelja da su odredbe GUP-a općenite jer upravo PUP kao plan užeg područja razrađuje odredbe GUP-a kao plana šireg područja. Ističe kako je osporenim odlukom brisana odredba članka 8. podtočka 4.1. ranije Odluke o donošenju izmjena i dopuna PUP-a. Ukazuje kako je netočan navod da je izmjena i dopuna PUP-a provedena na više lokaliteta nego što je navedeno u Programu mjera, a Program izmjena i dopuna usuglašen je s nadležnom službom zaštite kulture baštine. Neosnovano je pozivanje podnositelja na članak 13. Programa mjera za unapređenje stanja u prostoru Grada S. jer se PUP ne može pozivati na nepostojeći plan šireg područja – UPU. Netočan je navod da je osporena odluka u suprotnosti s člankom 28. Programa mjera za unapređenje stana u prostoru Grada S. jer se u podnaslovu Javne parkirališne i garažne površine navodi da će se „realizacija objekata ove namjene provoditi sukladno odredbama GUP-a i kroz izradu detaljnijih planova prostornog uređenja“. Izgradnja podzemnih garaža koja je predviđena osporenim odlukom rasterećuje sadašnje nadzemne parkirališne površine, odnosno uklanja vozila iz zaštićenog dijela grada. Studija utjecaja na odvijanje javnog gradskog prometa po izgradnji M. u. i planiranih garažnih objekata može se izraditi tek kad se definiraju lokacije planiranih garažnih objekata u centru grada, što nije predmet Izmjena i dopuna PUP-a. Nalazi neutemeljen stav podnositelja kako sukladno članku 34. GUP-a u povijesnoj jezgri ne može biti garaža ni javnih parkirališta, jer se u tom članku navodi da se omogućava gradnja garaža ispod javnoprometnih površina unutar visokokonsolidiranog područja radi rješavanja postojećeg deficita parkirališnog prostora.

Zahtjev je osnovan.

Podnositelj zahtjeva je osporio Odluku o donošenju Izmjena i dopuna Provedbenog urbanističkog plana povijesne jezgre Grada S. (Službeni glasnik Grada Splita, broj 8/07. – dalje: Odluka) u cijelosti, iako iz njegovih navoda proizlazi da nesuglasnost s GUP-om nalazi u dijelu u kojem Odluka propisuje gradnju podzemnih garaža u povijesnoj jezgri Grada S.

Za ocjenu zakonitosti osporene Odluke je sukladno odredbi članka 198. stavka 1. Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 153/13.) mjerodavan Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 30/94., 68/98., 61/00., 32/02. i 100/04.), na temelju kojeg je donesena osporena odluka, a koji je u članku 30. propisivao kako dokument prostornog uređenja užega područja mora biti usklađen s dokumentom prostornog uređenja širega područja.

Osporenu odluku Sud nalazi nezakonitom, jer u dijelu u kojem propisuje gradnju podzemnih garaža, nije sukladna Generalnom urbanističkom planu Grada S. (Službeni glasnik Grada Splita, broj 1/06.), kao planu širega područja.

Naime, osporenom odlukom su na nekoliko lokacija u povijesnoj jezgri Grada S. planirane podzemne garaže. Člankom 34. GUP-a je pod određenim uvjetima planirana gradnja garaža iznad ili ispod postojećih parkirališta, javnoprometnih površina, ispod postojećih igrališta i na neuređenim površinama, unutar visokokonsolidiranog i konsolidiranog područja grada radi rješavanja postojećeg deficita parkirališnog prostora. Tom odredbom su propisani lokaliteti na kojima se planiraju nove javne garaže i parkirališta, koji su navedeni u tablici, a uz to je i omogućena gradnja i drugih javnih garaža i uređenje javnih parkirališta na način da se tom gradnjom ne ugrožavaju zelene površine i parkovi, dječja igrališta i otvoreni prostori uz škole. Gradnja garaža i parkirališta je moguća ispod javnoprometnih površina (križanja i ulica, trgova i drugih javnoprometnih površina), ispod ili iznad parkirališta, ispod igrališta i drugih neuređenih površina.

Članak 34. GUP-a sadrži odredbe za njegovo provođenje, i nalazi se unutar odredbi kojima se utvrđuju uvjeti trasa i površina prometne, telekomunikacijske i komunalne infrastrukturne mreže i to odredbi koje se odnose na cestovni promet - javne garaže i parkirališta.

Članci 49. i 50. GUP-a sadrže urbana pravila kojima se utvrđuju uvjeti i oblici korištenja, uređivanje i zaštite prostora te urbanističko tehnički uvjeti za gradnju u području obuhvata plana. Pored toga, urbanim pravilima se propisuje obveza izrade detaljnih planova te ostale procedure kojima se regulira izgradnja i uređivanje prostora. Ta urbana pravila, u odnosu na članak 34. GUP-a, sadrže specijalne odredbe koje normiraju gradnju u visokokonsolidarnim područjima koje prema odredbama članka 49. GUP-a obuhvaća i povijesnu jezgru Grada S. Tako se u dijelu 8.3.1.1. GUP-a (unutar kojeg je i članak 50.) nalaze posebna pravila u odnosu na dopustivost gradnje javnih parkirališta i javnih garaža u visokokonsolidiranim područjima – povijesnoj jezgri.

U članku 49. GUP-a se u visokokonsolidiranim područjima omogućuju ciljane izmjene detaljnih planova (koji obuhvaćaju urbanističke i detaljne planove uređenja) sa svrhom povećanja podzemne izgrađenosti (potpuno ukopanih dijelova građevine) u odnosu na planiranu detaljnim planom, isključivo u funkciji smještaja vozila u mirovanju.

Članak 50. GUP-a kao opće pravilo u zaštiti i revitalizaciji povijesne baštine – povijesne jezgre Splita određuje minimiziranje prometa vozila kroz povijesni prostor uz stimuliranje javnog prometa primjerenom povijesnom prostoru, samo na rubnom području, te je određeno parkirališne potrebe stanovništva osigurati na javnim parkiralištima ili u javnim garažama izvan područja.

Iz navedenih odredbi proizlazi kako urbana pravila GUP-a koje se odnose na gradnju u povijesnoj jezgri predviđaju parkirališne potrebe osigurati na javnim parkiralištima ili javnim garažama isključivo izvan područja.

Kako se osporenom odlukom planira gradnja podzemnih garaža unutar povijesne jezgre Grada S. Sud nalazi osporenu odluku u tom dijelu suprotnu odredbama GUP-a. Zbog nekonzistentnosti teksta osporene odluke kojom se u više članaka, na različitim mjestima i u dijelovima pojedinih rečenica, nalaze odredbe koje se odnose na gradnju podzemnih garaža, Sud je radi preglednosti, u cilju pravne sigurnosti, na temelju odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.- dalje: ZUS) ukinuo osporenu odluku u cijelosti.

Na temelju odredbe članka 86. stavka 4. ZUS-a ukinuti opći akt prestaje važiti danom objave ove presude u Narodnim novinama.

U Zagrebu 30. svibnja 2014.