

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

Poslovni broj: Usoz-41/19-8

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, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Dijane Vidović i Gordane Marušić Babić, članica vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu prijedloga Z. M., Z., po opunomoćeniku M. H., odvjetniku u Z., na sjednici vijeća održanoj 25. listopada 2021.

p r e s u d i o j e

Prijedlog se odbija.

Obrazloženje

1. Predlagatelj je podnositelj inicijative za pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke o donošenju Urbanističkog plana uređenja Trnava IV (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 4/19, dalje: Odluka), posebice odredbi članka 3., 4., 5., 8. i 31. te Odluke.
2. U prijedlogu ističe da su do donošenja Odluke zemljišta u području obuhvata Odluke bila su gotovo isključivo dvije namjene: mješovite namjene - pretežita poslovna (M2) i proizvodne namjene (I). Dijelovi zemljišta uz željezničku prugu koja su do sada bila isključivo mješovite namjene - pretežita poslovne (M2) Odlukom su po namjeni određeni kao zaštitne zelene površine (Z) i infrastrukturni sustavi (IS). Željeznički kolosijeci (infrastrukturni sustavi) i zaštitne zelene površine (Z). Dakle, preko onoga što je do sada bilo isključivo namjene M2 uspostavljene su zaštitne zelene površine (Z) koje do tada nisu postojale, ali to nije slučaj u odnosu na zemljište proizvodne namjene (I) sjeverno od zemljišta pretežite poslovne namjene (M2).
3. Pojašnjava da je vlasnik nekretnina koje su do donošenja Odluke bile isključivo bile mješovite - pretežito poslovne namjene (M2) te se, skupa s drugim vlasnicima, u postupku javne rasprave protivio uspostavljanju namjene zaštitnih zelenih površina (Z) koje opterećuju jedino njihove nekretnine i namjeni infrastrukturnih sustava (IS), to jest prometnih koridora koje njihove nekretnine pretežito opterećuju.
4. Prigovara da je izradu predmetnog plana, u cijelosti, financirao vlasnik nekretnina proizvodne namjene (I), L. n. d.o.o., koji je za izrađivača prostornog plana predložio trgovačko društvo U. t. d.o.o.

5. Tijekom javne rasprave, od strane izrađivača prijedloga plana, je obrazloženo da se zelene zaštitne površine uspostavljaju kao mјera zaštite od buke sa željeznice za slučaj izgradnje stambenih objekata. Istovremeno, na zemljištima proizvodne namjene (I) niti jedan dio zemljišta uz željezničku prugu nije određen po namjeni kao zaštitna zelena površina (Z).

6. Mišljenja je da ovakvo uređenje iz Odluke dovodi do:

1) Nejednakosti vlasnika zemljišta mješovite - pretežito poslovne namjene (M2) u odnosu na vlasnike zemljišta proizvodne namjene (I) koja je posljedica arbitarnosti;

2) Nametanje nerazmјernog tereta vlasnicima zemljišta koji nedvojbeno nisu proizvođači buke ili drugih zagađenja time što je na njihovim nekretninama umjesto namjene M2 (kao do sada) određena namjena zelenih zaštitnih površina (Z) radi zaštite od buke, čime je smanjena površina iskoristivog dijela građevinskog zemljišta pa time i vrijednost njihovih nekretnina.

7. Nejednakost vlasnika zemljišta mješovite - pretežito poslovne namjene u odnosu na vlasnika zemljišta proizvodne namjene se očituje u tome što:

a) na površinama nekretnina proizvodne namjene (I) nisu uspostavljene nikakve zaštitne zelene površine radi zaštite od buke (jer to prema stavu izrađivača nije potrebno), pa time nije umanjena površina na kojima je moguća gradnja objekata u skladu s osnovnom namjenom;

b) međutim na zemljištima obje namjene moguća je izgradnja poslovnih objekata;

c) na zemljištima proizvodne namjene (I) dopuštena je veća izgrađenost nego na zemljištima mješovite - pretežita poslovne namjene (M2) jer je određen veći koeficijent nadzemne izgrađenosti (2,0 za namjenu I naspram 1,2 za M2).

Drugim riječima - nejednakost se sastoji u nametanju pojasa zaštitnih zelenih površina samo u odnosu na jednu vrstu nekretnina iako se susjednim nekretninama (koje su u svemu faktično slične) ne nameće isti takav pojas (i dopuštena je veća izgrađenost), a na svim nekretninama u pitanju je dopuštena gradnja poslovnih objekata. Dakle, nejednakost o kojoj je riječ ne proizlazi iz karakteristika namjena zemljišta određenih GUP-om već proizlazi iz arbitarnih rješenja prostornog uređenja (uspostave zaštitnog zelenog pojasa) koja su prihvaćena u Odluci, koja su suprotna zakonu.

8. Određivanje zaštitnih zelenih površina je arbitarno provedeno jer nije vidljivo na kojoj se stručnoj podlozi temelji uspostava navedenih površina jer ista nije navedena niti učinjena dostupnom u postupku javne rasprave; jer nije vidljivo da bi izrađivač prostornog plana imao ovlaštenja za obavljanje stručnih poslova zaštite od buke; jer u postupku nisu sudjelovali niti su pozvani sudjelovati upravitelj željezničke infrastrukture i/ili drugi povezani subjekti koji su nedvojbeno onečišćivači bukom; jer nije poznato postoje li i koje su eventualno druge mjere zaštite od buke poduzete koje eventualno mogu biti komplementarne sa zaštitnim zelenim površinama i nije poznata učinkovitost zaštitnih zelenih površina na onečišćenje bukom.

9. Naime, ili je cijelo područje obuhvata Odluke izloženo buci željezničkog prometa jer željeznička pruga prolazi uz cijelu dužinu područja pa je javni interes zaštita svih korisnika predmetnog prostora pojasom zaštitnih zelenih površina (Z) uz cijelu duljinu željezničke pruge (neovisno je li riječ o poslovnim objektima u jednoj ili drugoj zoni namjene) ili uopće ne postoji potreba za zaštitom od buke - no u svakom slučaju Odlukom se daje preferencijalan tretman pojedinačnim interesima

osigуратеља средстава за израду предметног урбанистичког плана уређења чија земљишта нису терећена заштитним зеленим површинама (Z). У конкретном случају јавни интерес је заштита људи тј. корисника простора од onečišćenja буком и зраком, а pojedinačni интерес је имати некретну са што више изградиве површине.

10. Stoga, напријед наведена и оčita неједнакост је заправо повреда једног од темељних наčела просторног уређења - начела остваривања и заштите јавног и pojedinačног интереса propisanog u članku 11. Zakona o prostornom uređenju . Naime, čl. 11. st. 1. Zakona одређено је да у сврху остваривања циљева просторног уређења надлеžна тјела државне управе, тјела и особе одређени posebnim propisima i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) самонаправе просуђују i међусобно usklađuju јавни интерес и pojedinačне интересе које морaju поштитити u обављању послова просторног уређења, при чему pojedinačni интереси не смiju štetiti јавном интересу. Надалje, ставком 2. истог чланска propisano је да се јавни интерес заштичује razgraničenjem простора за јавне namjene primjenom odgovarajućih prostornih normi i prostornih standarda od остalog простора vodeći pri tome računa da svi korisnici, koliko је то могуће, подједнако snose teret razgraničenja. U конкретном случају корисници neједнако snose teret razgraničenja i ne постоји ravnoteža između pojedinačних интереса.

11. Носитељ изrade dao је u јавној raspravi обrazloženje da je заштитни зелени појас potreban u односу na земљишта pretežito poslovne namjene (M2), ali u односу na proizvodnu namјenu nije, jer bi na земљиштима namjene M2 moglo (iznimno) doći do izgradnje stambenih objekata које je potrebno štititi od buke. Glede navedenoga ističe da:

- a) nije niti vjerojatna izgradnja stambenih objekata na земљишту uz željezničke kolosijeke, okruženog земљиштима proizvodne namjene, obližnjim auto otpadom i skupljalištem sekundarnih sirovina;
- b) je nepoznato jesu li i које су već mjere poduzete za заштитu od buke;
- c) je nepoznato imaju li zelene заштитне površine planirane ширине (које bi trebali urediti власници) uopće učinak u smislu заштите od buke;
- d) je općepoznato da je buka difuznog karaktera па ће buka prodirati i preko земљишта proizvodnih namjena koja se nalaze neposredno (bočno) do земљишта mješovite namjene, što god да се на tim земљиштима nalazilo - jer на земљиштима proizvodne namjene nije potrebno izvesti tampon zonu prema заштитним зеленим i јавно prometnim površinama (sukladno точи 2.1. Uvjeti i način gradnje na površinama gospodarske namjene označe I tekstualnog dijela elaborata uz Odluku);
- e) iz dostupnih isprava proizlazi da je namjera osigуратеља средстава за израду предметног урбанистичког плана на земљишту proizvodne namjene (I) graditi upravo poslovne građevine sa manjim udjelom складишног простора i manje proizvodne građevine.

Tаквим je поступањем умањена искористива површина некретнине pretežito poslovne namjene (M2) uz željezničku prugu, a pojedine честице су gotovo cijelom svojom površinom konzumirane namjenom заштитних зелених površina (Z), sve na teret власника istih некретнине, a bez jasnih učinaka u pogledu svrhe radi које су одређене.

Stoga, предметна Odluka осим што već apstraktно dovodi до неједнакости корисника nedvojbeno ће dovesti do неједнакости in concreto, која je posljedica povrede načela Zakona o prostornom uređenju jer su заштитне zelene površine uspostavljene na teret onih koji ne proizvode загађење буком, zbog širenja buke u свим smjerovima (a

pod prepostavkom da je mjera ima učinka) služiti će i zaštiti korisnika na zemljištu proizvodne mjere, a istovremeno faktično ne postoji reciprocitet u izvođenju takvih mera od strane vlasnika odnosno korisnika zemljišta proizvodne namjene (I) prema vlasnicima i korisnicima zemljišta pretežito poslovne namjene (M2).

12. Nejednakost koja proizlazi iz položaja koridora planiranih prometnica, podnositelj nalazi u tome što su, na teret nekretnina podnositelja, uspostavljeni koridori javnih prometnica u većoj mjeri nego na teret zemljišta drugih vlasnika. Tvrdi da je koridore prometnica moguće uspostaviti tako da u podjednakoj mjeri opterećuju nekretnine imajući na umu i koliko su opterećene pojedine nekretnine korisnika sa prometnim koridorima i koliko su sve nekretnine pojedinih vlasnika ukupno opterećene.

13. Podnositelj je više puta u postupku javne rasprave iznosio prigovore na opterećenost njegovih čestica prometnom infrastrukturom. O navedenim se prigovorima izrađivač plana očitovao na način da je nekretnina predlagatelja u predmetnom dijelu (misleći na među dviju čestica) opterećena sa manje prometnih površina nego susjedna nekretnina proizvodne namjene tako što je čestica podnositelja opterećena sa 451 m² prometnica, a susjedna čestica (vlasništvo osiguratelja sredstava) sa 474 m² prometnica. Međutim, izrađivač prijedloga plana je uzeo u obzir samo površine prometnica na među čestica, ali ne i omjer površina čestica koje je uspoređivao te je zanemario činjenicu da je nekretnina podnositelja presječena cestama i na drugim mjestima i da je opterećena sa površinom namjene zelenog zaštitnog pojasa između 150 i 200 m² (ne računajući infrastrukturni pojas).

14. Temeljem takvog parcijalnog pristupa (pogrešno) se zaključuje da je čestica podnositelja manje opterećena prometnim koridorom od susjedne čestice - a pri čemu se ne uzima u obzir odnos površina čestica, površinu prometnica na drugom dijelu navedene čestice i prometnu površinu kojom je opterećena druga nekretnina podnositelja u obuhvatu Oduke (k.č.br. 2409 k.o. R.) pa podjednaka participacija evidentno nije ostvarena te nije zadovoljeno načelo ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa iz čl. 11. st. 2. Zakona o prostornom uređenju.

Ovakva nejednakost koja proizlazi iz arbitarnost izrađivača plana predstavlja povredu načela ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa jer se nije vodilo računa o tome da svi korisnici podjednako snose teret razgraničenja površina javnih namjena, a što je evidentno bilo moguće.

15. Uspostava zaštitne zelene površine, koja je po ocjeni podnositelja, u najmanju ruku dvojbene učinkovitosti kao zaštitna mera (jer u postupku javne rasprave nije dana stručna ocjena učinkovitosti navedene mjeru zaštite od buke), je na teret vlasnika zahvaćenih zemljišta tako što:

- je istima konzumiran dio inače građevinski iskoristivog zemljišta;
- je vlasnicima nametnuta obveza uređenja i održavanja zelenog zaštitnog pojasa slojem visokog raslinja, iako vlasnici nisu proizvođači onečišćenja tj. buke već to jedino može biti željeznički promet i infrastruktura, dok je istovremeno nepoznato jesu li druge mjeru poduzete od strane onečišćivača i/ili drugih za to odgovornih osoba;
- zaštitne zelene površine na predmetnom lokalitetu nisu predviđene Generalnim urbanističkim planom Grada Z. niti drugim primjenjivim prostornim planovima;

- predmetno područje nije prostornim planovima određeno kao tiho područje unutar naseljenog područja u smislu čl. 2. t. 16. Zakona o zaštiti od buke pa da bi se prema istome trebale poduzimati mjere zaštite od buke;

16. Akcijskim planom upravljanja bukom u Gradu Z. do 2023 . godine koji je izrađen za prioritetna područja upravljanja bukom (PUB) predmetna lokacija nije prepoznata niti su u odnosu na istu lokaciju određene bilo kakve mjere mjere pa je nejasan i netočan navod nositelja izrade dan na primjedbu iz II. ponovljene javne rasprave od 4. prosinca 2018. godine da se mjere predviđene Odluke nadopunjaju sa mjerama iz Akcijskog plana upravljanja bukom - jer takve mjere ne postoje.

Iz dostupne dokumentacije nije vidljivo da je izradivač prostornog plana osposobljen i ovlašten obavljati poslove zaštite od buke sukladno Zakonu o zaštiti od buke.

17. Pored navedenog, takva koncepcija uspostave zaštitnih mera je potpuno suprotna općem načelu da subjekt koji izaziva onečišćenje to onečišćenje treba i sanirati odnosno financijski je odgovoran za provedbu sanacijskih mera zbog štete koju je prouzročio ili bi mogao prouzročiti (načelo onečišćivač plaća). Navedeno načelo transponirano je u hrvatsko zakonodavstvo u članku 16. Zakona o zaštiti okoliša, a sukladno članku 133. istog zakona prostorni planovi imaju (među ostalim) karakter instrumenta zaštite okoliša. Međutim, mjere zaštite od onečišćenja, bile one urbanističkog, okolišnog i/ili nekog drugog karaktera, ne smiju se provoditi na teret osoba koje nisu onečišćivači jer bi to predstavljalo nerazmjerna mjeru.

Stoga, mjera uspostave zaštitnih zelenih površina (Z) kao mjera zaštite od buke nije razmjerna mjeru jer:

a) zbog nedostataka u postupku donošenja Odluke nije moguće ocijeniti je li takva

mjera uopće adekvatna za ostvarenje legitimnog cilja (zaštite od buke) tj. ima li uopće učinka u danom prostornom okruženju;

b) legitimni cilj (zaštita od buke) se može postići i drugim mjerama - primjerice postavljanjem zaštitnih zidova u području infrastrukturnih sustava, uklanjanjem buke na izvoru (tračnicama i dr.), a to mora biti o trošku onečišćivača;

c) mjera ima pretjeran učinak na interes podnositelja jer mu se, kao i drugim vlasnicima, umanjuje vrijednost zemljišta, dok istovremeno slična susjedna zemljišta uživaju preferencijalni tretman bez opravdanog razloga.

Dodatno, u sklopu izrade urbanističkog plana uređenja nije izrađena strateška procjena utjecaja strategije, plana i programa na okoliš u smislu čl. 62. Zakona o zaštiti okoliša. Odluku o tome da se ne provodi takav postupak donijelo je Ministarstvo za zaštitu okoliša i energetike temeljem programskih smjernica i kartografskih prikaza GUP-a.

18. Pored naprijed navedenih postoje i drugi razlozi nezakonitosti Odluke. Naime, donošenju Odluke nije prethodio postupak javne rasprave kako je propisan Zakonom o prostornom uređenju, jer je Izvješće o ponovljenoj javnoj raspravi objavljeno tek nakon ukazivanja sudionika javne rasprave u sklopu 11. ponovljene javne rasprave dana 4. prosinca 2018., iako je izvješće ključan instrument osiguravanja javnosti postupka jer izvješće među ostalim mora sadržavati razloge neprihvaćanja mišljenja, prijedloga i primjedbi sudionika javne rasprave. U članku 102. stavak 2. Zakona o prostornom uređenju jasno je propisan rok za pripremu izvješća, a stavkom 3. istog članka propisana je obveza objave izvješća o javnoj raspravi. Dakle, izvješće je nužno objaviti odmah nakon izrade, a ne tek na traženje sudionika javne rasprave ili u neko buduće unaprijed nepoznato vrijeme.

19. Ukratko podnositelj smatra da su:

- Odlukom predviđene ad hoc zaštitne mjere od buke nepoznatog učinka, bez uklapanja u eventualno postojeće mjere zaštite od buke (koje bi trebali poduzimati onečišćivači bukom) i to selektivno samo na teret pojedinih vlasnika zemljišta koji posve sigurno ne proizvode buku, što za posljedicu ima umanjenje korisne površine i vrijednosti zemljišta, pored čega se podnositelju nameće nerazmjeran teret javnoprometnih koridora čime se dodatno umanjuje površina i vrijednost njegovih nekretnina.

- Odluka, kao niži pravni akt nije sadržajno u skladu s višim pravnim aktom, Zakonom o prostornom uređenju. Naime, odluka se ne temelji na odredbama navedenog zakona odnosno je protivna odredbama tog Zakona jer: ...---

a) Odlukom se ne ostvaruju načela prostornog uređenja propisana Zakonom o prostornom uređenju sukladno čl. 53. Zakona o prostornom uređenju i to:

i. Načelo uvažavanja znanstveno i stručno utvrđenih činjenica jer nisu utvrđene činjenice na temelju kojih se određuju mjere zaštite od buke kojima se neprimjerena opterećuje prostor;

ii. Načelo ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa (pojedinačni interes ne smije štetiti javnom interesu) nije ostvareno kao posljedica arbitrarnosti u postupku donošenja plana kada je dana prednost pojedinim interesima na štetu javnog interesa i pojedinih interesa drugih osoba;

iii. Načelo horizontalne integracije u zaštiti prostora;

iv. Načelo javnosti i slobodnog pristupa podacima i dokumentima značajnim za prostorno uređenje jer nije pravovremena omogućen uvid u izvješće o provedenoj javnoj raspravu sukladno Zakonu o prostornom uređenju.

b) Odlukom se ne ostvaruju ciljevi prostornog uređenja propisani Zakonom i to:

i. Prostorna održivost u odnosu na racionalna korištenje i očuvanje kapaciteta prostora na kopnu, moru i u podmorju u svrhu učinkovite zaštite prostora;

ii. Međusobno usklađen i dopunjujući razmještaj različitih ljudskih djelatnosti aktivnosti u prostoru radi funkcionalnog i skladnog razvoja zajednice uz zaštitu integralnih vrijednosti prostora;

iii. Razumno korištenje i zaštita prirodnih dobara, očuvanje prirode, zaštita okoliša i prevencija od rizika onečišćenja;

iv. Kvalitetan i human razvoj gradskih i ruralnih naselja te siguran, zdrav, društveno funkcionalan životni i radni okoliš.

20. Naprijed navedena materijalna nezakonitost Odluke za posljedicu ima povredu prava vlasništva podnositelja budući da mu je Odlukom arbitrarna umanjena površina nekretnina na kojima je moguća gradnja pa je time nezakonito umanjena vrijednost istih. Navedeno nije učinjeno u javnom interesu, već je učinjeno prvenstveno protivno načelu ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa i drugim načemima prostornog uređenja - što predmetnu Odluku čini nezakonitom. Slijedom svega navedenog podnositelj predlaže naslovnom суду uzeti u razmatranje ovu obavijest te temeljem navoda iste po službenoj dužnosti pokrenuti postupak ocjene Odluke sa zakonom sukladno čl. 83. st. 2. Zakona o upravnim sporovima.

21. U odgovoru na prijedlog, donositelj Odluke, smatra neosnovanim iznesene navode podnositelja.

22. Člankom 79. stavkom 1. Zakona o prostornom uređenju (NN 153/13, 65/17 i 114/18), temeljem kojega je donesen Urbanistički plan uređenja Trnava IV (dalje u tekstu: UPU Trnava IV), urbanistički planovi uređenja obvezno se donose za neuređene dijelove građevinskog područja i za izgrađene dijelove tih područja planiranih za urbanu preobrazbu ili urbanu sanaciju unutar građevinskog područja i imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa.

23. Isto tako, prema članku 80. Zakona o prostornom uređenju, urbanistički planovi uređenja propisuju uvjete provedbe svih zahvata u prostoru unutar svog obuhvata te u svrhu propisivanja tih uvjeta, između ostalog, obvezno sadrže detaljnu podjelu područja na posebne prostorne cjeline s obzirom na njihovu namjenu i druge detaljne uvjete korištenja i uređenja prostora te građenja građevina.

24. Dijelovi građevinskih područja za koja se donose urbanistički planovi uređenja i njihov obuhvat određuju se generalnim urbanističkim planom koji propisuje uvjete provedbe svih zahvata u prostoru unutar dijela svog obuhvata za koji se ne donosi urbanistički plan uređenja te smjernice za izradu urbanističkih planova uređenja čiji je obuhvat određen generalnim urbanističkim planom (članak 78. navedenog Zakona).

25. Podnositelj prijedloga ocjene zakonitosti, koji je ujedno vlasnik određenih nekretnina, navodi da je doveden u neravnopravan položaj donošenjem Odluke jer je zemljište u području obuhvata bilo mješovite namjene- pretežita poslovne (M2) i proizvodne (I), a dijelovi zemljišta uz željezničku prugu koji su bili u M2, Odlukom su određeni kao zaštitne zelene površine (Z) i infrastrukturni sustavi (IS), dakle, zbog uspostavljenih zaštitnih zelenih površina koje do tada nisu postojale, iako to nije slučaj u odnosu na zemljište proizvodne namjene, odnosno prigovara na neusklađenost UPU Trnava IV s Odlukom o donošenju Generalnog urbanističkog plana grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 16/07, 8/09, 7/13, 9/16 i 12/16-pročišćeni tekst), (dalje u tekstu: GUP GZ,) zbog planirane zaštitne zelene površine koja nije predviđena GUP-om GZ-a.

26. Istiće, kako je člankom 62. Zakon o prostornom uređenju omogućeno prostornim planom lokalne razine užega područja propisivati strože kvantitativne i kvalitativne uvjete i mjere za provedbu zahvata u prostoru. Točnije, moguće je propisati više prostorne standarde od onih propisanih prostornim planom lokalne razine širega područja, odnosno prostornim planom ne moraju se planirati sve namjene prostora određene prostornim planom širega područja kao mogućnost. Također ističe, kako su GUP-om GZ, člankom 83., urbanim pravilom „Nova regulacija na neizgrađenom prostoru (3.2.)“, prostori koji, pored ostalih obuhvaćaju i prostor Trnave, planirani za gradnju ulične mreže, mreže javnih prostora i građevina te uređenje neizgrađenih površina prema urbanističkom planu uređenja i programu za izradu urbanističkog plana uređenja kojim se definiraju osnovni urbanistički parametri za korištenje prostora, način korištenja i uređenja površina. Istim člankom propisana je obveza donošenja UPU Trnava IV te programske smjernice koje definiraju uvjete uređenja odnosnog prostora uređenjem novog dijela naselja mješovite namjene radi podizanja urbanog standarda, povezivanja i dovršenja postojećeg naselja kao homogene cjeline, definiranjem adekvatnog mjerila i tipologije gradnje u skladu s okolnom izgradnjom te uređenjem novih javnih prostora i gradske infrastrukture.

27. Osporavana Odluka, koju je Gradska skupština Grada Zagreba donijela na 20. sjednici 26. veljače 2019. donesena je sukladno citiranim odredbama Zakona o prostornom uređenju i Odluci o donošenju GUP GZ-a te su istom, poštujući smjernice navedenih odredbi, karakteristike odnosnoga područja te prirodne i druge uvjete

zatečene u prostoru, određeni osnovni uvjeti korištenja i namjene prostora, ulična i komunalna mreža, smjernice za oblikovanje, korištenje i uređenje prostora, način i oblici korištenja i uređenja prostora, način uređenja prometne, odnosno ulične i komunalne mreže, pokazatelji za izgradnju, uređenje i zaštitu prostora na području obuhvata UPU Trnava IV te drugi elementi od važnosti za područje obuhvata toga plana, a prikazani su u obliku tekstualnih i kartografskih podataka u sklopu elaborata koji čine sastavni dio predmetne Odluke.

28. Naime, prostor u obuhvatu UPU Trnava IV predstavlja dio nisko konsolidiranoga gradskog područja planiranog za novu regulaciju na neizgrađenom prostoru, slabo prometno povezanog s ostatkom grada, bez kvalitetnog zelenila, prekrivenog niskim raslinjem karakterističnim za zapuštene poljoprivredne površine, komunalno neopremljenim (bez vodoopskrbne mreže i elektroopskrbe osim na rubnim područjima, bez plinovoda i telekomunikacijske mreže za razliku od okolnih izgrađenih i naseljenih ulica uz obuhvat), s postojećom parcelacijom koja ne predstavlja kvalitetnu podlogu za urbani razvoj, pa su donošenjem UPU Trnava IV, promjenom geometrije postojeće parcelacije, planiranjem koridora prometne i komunalne infrastrukturne mreže te zaštitne zelene površine prema prostorima na kojima se, osim poslovnih i gospodarskih, omogućava gradnja i stambenih objekata, stvoreni prostorno planski preduvjeti za podizanje urbanog standarda svih korisnika prostora i kvalitetan prostorni (urbani) razvoj odnosnog područja i uređenje novog dijela naselja te dijela naselja gospodarskog i poslovnog karaktera uz željezničku prugu na sjevernom dijelu i zone mješovite namjene na južnom dijelu obuhvata UPU Trnava IV. Sve prethodno izneseno u skladu je s odredbama Zakona o prostornom uređenju, odnosno sukladno je s prostornim planom širega područja, posebnim propisima kojim se regulira zaštita okoliša kao i zaštita od buke, stručnim standardima u planiranju korištenja i uređenja prostora na način koji će svim korisnicima, koliko je to moguće, podjednako omogućiti uvjete za kvalitetan život i rad na tom prostoru.

29. Svi navodi kojima podnositelj prijedloga ocjene zakonitosti pokušava dokazati da je došlo do nejednakosti u nametanju pojasa zaštitnih zelenih površina, kao i u odnosu na jednu vrstu nekretnina, nejednakosti snošenja tereta razgraničenja te ne postojanja ravnoteže, kao i nejednakog opterećenja nekretnine predlagatelja u odnosu na nekretnine u zoni proizvodne i poslovne namjene zbog uvođenja zaštitne zelene površine samo u području mješovite namjene M2, apsolutno su neutemeljeni i neprihvatljivi iz razloga što upravo štiteći javni interes i vodeći računa da svi korisnici snose podjednako teret razgraničenja i, pri tome pazeci da privatni interes ne prevlada nad općim interesom, riješeno je na način kako je i predloženo planom, budući se u konkretnom slučaju rukovodilo ciljem stvaranja preduvjeta za buduće proizvodno-poslovne procese koji će aktiviranjem proizvodnih djelatnosti doprinijeti i razvoju zone i povećanju gospodarskih aktivnosti.

30. Nadalje, u odnosu na navod podnositelja kako je izradu plana u cijelosti financirao vlasnik nekretnine proizvodne namjene (I) koji je za izrađivača predložio U. t. d.o.o., te navode kojima se osporavaju stručna rješenja plana, ističe da se financiranje izrade urbanističkih planova uređenja lokalne razine koje donose predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno sredstva za njihovu izradu, osim iz sredstava proračuna mogu osiguravati i iz drugih izvora (članak 63. Zakona o prostornom uređenju) te je za izradu UPU Trnava IV sredstva u cijelosti osigurao osiguravatelj sredstava L. n. d.o.o. Z. kao vlasnik

određenog dijela zemljišta u obuhvatu Plana, a što je u skladu člankom 167. istog Zakona. Shodno tome, je ta osoba ovlaštena sama odabrati i izravno plaćati stručnog izrađivača što je sve sukladno članku 168. navedenog Zakona. Isto tako, prema članku 15. Zakona o prostornom uređenju, stručnu utemeljenost prostornih planova osiguravaju tijela državne uprave, stručna upravna tijela, zavodi i druge pravne osobe registrirane za obavljanje stručnih poslova prostornog uređenja te ovlašteni arhitekti koji samostalno obavljaju stručne poslove prostornog planiranja, a prema članku 30. istog Zakona.

31. Posebno naglašava da stručna rješenja prostornog plana izrađuje stručni izrađivač ovlašten za obavljanje poslova prostornog uređenja prema posebnom zakonu te se iznesene tvrdnje o nejednakosti koja proizlazi iz položaja koridora planiranih prometnica u smislu uspostave koridora javnih prometnica na teret podnositeljevih nekretnina u većoj mjeri nego na teret zemljišta drugih vlasnika, neprihvatljive iz razloga što se pri izradi Plana rukovodilo činjenicom da svi sadržaji budu dostupni preko novo planiranih uličnih koridora, koji su racionalno planirani, a istodobno je ostvarena nužna osnova za buduću urbanizaciju predmetnog prostora.

UPU Trnava IV izradio je stručni izrađivač U. t. d.o.o. iz Z. ovlašten za obavljanje stručnih poslova prostornog uređenja sukladno Zakonu o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje („Narodne novine“, broj 78/15) temeljem rješenja Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, KLASA: UP/I-350-02/17-07/39, URBROJ: 531-05-17-4 od 06. rujna 2017. godine. Stoga donositelj u cijelosti odbija, kao posve neutemeljeni gore istaknuti navodi podnositelja te ističe da su usvojena prostorno planska rješenja UPU Trnava IV valjana, zakonita i stručno utemeljena iz razloga iznesenih u Obrazloženju Plana koji čini obvezni prilog tekstualnog dijela UPU Trnava IV te očitovanja stručnog izrađivača U. t. d.o.o. u suradnji s nositeljem izrade Plana na prigovore podnositelja zahtjeva danih u obliku primjedbe kojima je iz istih razloga osporavao predložena prostorno planska rješenja u postupcima javnih rasprava na prijedlog i konačni prijedlog UPU Trnava IV.

32. Prethodno izneseno kao i dokaz stručne utemeljenosti samog plana potvrđilo je i mjerodavno Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, i to kroz očitovanja za javnu raspravu, ponovnu javnu raspravu i II. ponovnu javnu raspravu od 29. lipnja, 25. rujna i 05. prosinca 2018. Kod toga se napominje da su prigovori podnositelja zahtjeva dani u javnim raspravama djelomično i prihvaćeni i u tom dijelu i uneseni u UPU Trnava IV te Sudu dostavlja obavijest s očitovanjima stručnog izrađivača dostavljenih podnositelju zahtjeva na primjedbe, prigovore i prijedloge iznesene u javnim raspravama.

33. Nadalje, tvrdnje kako u sklopu izrade UPU-A Trnava IV nije izrađena strateška procjena utjecaja strategije, plana i programa na okoliš u smislu članka 62. Zakona o zaštiti okoliša („Narodne novine“, broj 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18) također su neosnovane jer je Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, svojim dopisom KLASA: 351-03/17-04/1106, URBROJ: 517-06-2-1- 2-17-2 od 20. srpnja 2017. eksplicitno navelo da za Plan nije potrebno provesti postupak ocjene o potrebi strateške procjene utjecaja na okoliš.

34. Isto tako, što se tiče prigovora na zakonitost provedene procedure izrade i donošenja UPU Trnava IV, posebno u odnosu na omogućavanje javnosti sudjelovanja u tom postupku, za istaknuti je kako je procedura u svemu provedena sukladno članku 94. i s njim povezanim odredbama Zakona o prostornom uređenju koje propisuju postupak izrade i donošenja prostornih planova, budući je tijekom

postupka izrade i donošenja UPU Trnava IV, omogućeno sudjelovanje javnosti kroz tri javne rasprave (javna rasprava od 27. lipnja do 26. srpnja 2018. godine, ponovna javna rasprava od 25. rujna do 2. listopada 2018. godine te II. ponovna javna rasprava 30. studenog do 7. prosinca 2018. godine), sve javne rasprave objavljene su na zakonom propisani način (članak 96. Zakona) te je tijekom javnih rasprava omogućen uvid u prijedlog plana utvrđen za javnu raspravu (članak 98. Zakona).

35. Isto tako, sukladno članku 99. istog Zakona održana su javna izlaganja (dana 3. srpnja 2018. godine u javnoj raspravi, dana 27. rujna 2018. godine u ponovnoj javnoj raspravi te dana 4. prosinca 2018. godine u II. ponovnoj javnoj raspravi) i svim sudionicima omogućeno je sudjelovanje u javnim raspravama podnošenjem primjedbi, prijedloga i mišljenja (članak 100. Zakona) na prijedlog odnosno konačni prijedlog plana, a sve primjedbe, prijedlozi i mišljenja sudionika javnih rasprava, obrađene su prema članku 102. Zakona i sukladno navedenoj odredbi, izrađena su i objavljena izvješća o javnoj raspravi.

36. Vezano za prigovor podnositelja koji se odnosi na objavu izvješća o javnoj raspravi, da za objavu izvješća Zakon ne propisuje rok, jer izvješće nije sastavni dio prijedloga prostornog plana koji se objavljuje za javnu raspravu i izlaže na javni uvid, napominjemo da je izvješće o javnoj raspravi podloga i služi za izradu i utvrđivanje prijedloga plana za ponovnu javnu raspravu (ukoliko se ona provodi) odnosno za izradu i utvrđivanje konačnog prijedloga plana za donošenje (koje prijedloge po prihvaćanju izvješća utvrđuje gradonačelnik - čl. 95. Zakona) te su ista, osim javne objave u informacijskom sustavu, dostupna na uvid javnosti sukladno članku 64. i 65. Zakona o prostornom uređenju, koje omogućuju javnosti dostupnost prostornih planova u svim fazama procedure njihove izrade i u analognom obliku.

37. Konačno, donositelj navodi da su svim sudionicima provedenih javnih rasprava čije primjedbe, prijedlozi i mišljenja nisu prihvaćeni ili su djelomično prihvaćeni, uključujući i podnositelja zahtjeva, sukladno članku 106. Zakona o prostornom uređenju, dostavljene pisane obavijesti s obrazloženjem razloga ne prihvaćanja odnosno djelomičnog prihvaćanja njihovih primjedbi, prijedloga i mišljenja pa tako i podnositelju zahtjeva za ocjenu zakonitosti, u okviru dostavljenih obavijesti KLASA: 350-07/17-02/793, URBROJ: 251-05-23/002-19-215 od 06. veljače 2019. i KLASA: 350-07/17-02/793, URBROJ: 251-05-23/002-19-225 od 06. veljače 2019. iscrpno je odgovoreno na sve primjedbe s jasno obrazloženim razlozima o njihovom ne prihvaćanju odnosno djelomično prihvaćenom.

38. Zaključno, iz svega prethodno istaknutog nedvojbeno proizlazi da su u Odluci predložena prostorno planska rješenja izrađena i u svemu utemeljena na odredbama gore citiranih propisa, a navodi podnositelja zahtjeva proizvoljni, netočni i neutemeljeni. Ovo tim više, što je u provedenom postupku potvrđena usklađenost predloženih prostorno planskih rješenja.

39. Smatra stoga, a što uostalom proizlazi iz istaknutih zakonskih odredbi te naprijed danog očitovanja, da je zahtjev podnositelja neosnovan i predlaže da se iz iznesenih razloga, koji ukazuju na zakonitost i pravilnost donošenja predmetno osporavane Odluke te zakonitost i stručnu utemeljenost usvojenih prostorno planskih rješenja, zahtjev u cijelosti odbije kao neosnovan.

40. Prijedlog nije osnovan.

41. Predmetna Odluka je donesena na temelju članka 109. stavka 6. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, broj 153/13, 65/17 i 114/18, dalje ZPU) i

članka 41. točke 7. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 23/16, 2/18 i 23/18) po donositelju: Gradska skupština Grada Zagreba, na 20. sjednici, dana 26. veljače 2019. i objavljena je u Službenom glasnik Grada Zagreba, broj 4 od 28. veljače 2019. te je na snazi.

42. Donošenju odluke je prethodila Odluka o izradi Urbanističkog plana uređenja Trnava IV, (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 3/18), koju je Gradska skupština Grada Zagreba donijela na temelju članka 86. stavka 3. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, broj 153/13 i 65/17) i članka 41. točke 7. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 23/16), a po prethodno pribavljenom mišljenju Ministarstva zaštite okoliša i energetike KLASA: 351-03/17-04/1106, URBROJ: 517-06-2-1-2-17-2 od 20. srpnja 2017. godine.

43. Na osnovi ove potonje odluke tvrtka U. T. d.o.o. izradila je prijedlog prostornog plana uređenja Trnava IV.

44. Javni uvid održan je u vremenu od 27. lipnja 2018. do 26. srpnja 2018. nakon čega je uslijedila Javna rasprava, objavljena je 18. lipnja 2018. Ponovni javni uvid održan je u vremenu od 25. rujna 2018. do 2. listopada 2018., nakon čega je uslijedila ponovna javna rasprava od 17. rujna 2018. Drugi (II.) ponovni javni uvid održan je od 30. studenog 2018. do 7. prosinca 2018., a II. ponovna javna rasprava 21. studenog 2018., čime je udovoljeno odredbama članaka 96., 98., 99., 100. i 102. ZPU-a, a izvješća s javnih rasprava su objavljena u skladu s člancima 65. i 66. ZPU-a.

45. Svim sudionicima provedenih javnih rasprava čije primjedbe, prijedlozi i mišljenja nisu prihvaćeni ili su djelomično prihvaćeni, uključujući i podnositelja zahtjeva, sukladno članku 106. Zakona o prostornom uređenju, dostavljene su pisane obavijesti s obrazloženjem razloga ne prihvaćanja odnosno djelomičnog prihvaćanja njihovih primjedbi, prijedloga i mišljenja, čime je udovoljeno zahtjevu iz članka 106. ZPU-a.

46. Prema navedenom Sud nalazi da nije bilo nezakonitosti u ostvarivanju prava javnosti na sudjelovanje u svim fazama izrade predmetnog plana.

47. Nadalje, neosnovana je tvrdnja da je, u ovom slučaju, trebalo provesti postupak u smislu članka 62. Zakona o zaštiti okoliša (Narodne novine 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18), jer, iz podataka spisa, proizlazi da je Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, dopisom KLASA: 351-03/17-04/1106, URBROJ: 517-06-2-1-2-17-2 od 20. srpnja 2017. utvrdilo da za predmetni Plan nije potrebno provesti postupak ocjene o potrebi strateške procjene utjecaja na okoliš.

48. Prijedlog Plana je izradio stručni izrađivač U. t. d.o.o. iz Z. ovlašten za obavljanje stručnih poslova prostornog uređenja sukladno Zakonu o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje („Narodne novine“, broj 78/15) temeljem rješenja Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, KLASA: UP/I-350-02/17-07/39, URBROJ: 531-05-17-4 od 06. rujna 2017., a pitanje financiranja izrade urbanističkih planova uređenja lokalne razine koje donose predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno sredstva za njihovu izradu, rješava odredba članka 63. ZPU koja omogućuje da se, osim iz sredstava proračuna, ova sredstva mogu osiguravati i iz drugih izvora pa financiranje izrade UPU Trnava IV nije protivno članku 167. ZPU-a.

49. Prema članku 78. ZPU-a, dijelovi građevinskih područja za koja se donose urbanistički planovi uređenja i njihov obuhvat određuju se generalnim urbanističkim planom koji propisuje uvjete provedbe svih zahvata u prostoru unutar dijela svog

obuhvata za koji se ne donosi urbanistički plan uređenja te smjernice za izradu urbanističkih planova uređenja čiji je obuhvat određen generalnim urbanističkim planom. Odredbom članka 83. Odluke o donošenju Generalnog urbanističkog plana grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 16/07, 8/09, 7/13, 9/16 i 12/16-pročišćeni tekst), urbanim pravilom „Nova regulacija na neizgrađenom prostoru (3.2.), propisana je obveza donošenja UPU Trnava IV te programske smjernice koje definiraju uvjete uređenja odnosnog prostora uređenjem novog dijela naselja mješovite namjene.

50. Člankom 79. stavkom 1. ZPU-a, temeljem kojega je donesen Urbanistički plan uređenja Trnava IV, propisano da se urbanistički planovi uređenja obvezno donose za neuređene dijelove građevinskog područja i za izgrađene dijelove tih područja planiranih za urbanu preobrazbu ili urbanu sanaciju unutar građevinskog područja i imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa. U skladu s navedenim odredbama, Sud nalazi da su predmetnim planom, sukladno članku 80. ZPU-a propisani uvjeti za provedbu svih zahvata u prostoru unutar obuhvata tog plana te da Odluka, u svrhu propisivanja tih uvjeta, sadrži detaljnu podjelu područja na posebne prostorne cjeline s obzirom na njihovu namjenu i druge detaljne uvjete korištenja i uređenja prostora te građenja građevina, s time da je planom lokalne razine užega područja dopušteno propisivati strože kvantitativne i kvalitativne uvjete i mjere za provedbu zahvata u prostoru (članak 62. ZPU).

51. Podnositelj, koji je ujedno vlasnik nekretnina na području obuhvata predmetnog Plana, smatra da je promjenom dotadašnje namjene zemljišta i uspostavljanjem zelenog pojasa doveden u neravnopravan položaj, da mu je povrijedeno pravo vlasništva obezvredivanjem zemljišta i da plan nije zadovoljio načelo iz članka 53. ZPU-a.

52. Međutim, obzirom da je postupak izrade plana slijedio sve zakonske zahtjeve, a stručnost i usklađenost s planom višeg reda nije upitna i proizlazi iz mišljenja nadležnog Ministarstva, Sud nalazi da se razlozi na koje upire podnositelj, a koji su izraz subjektivnog nezadovoljstva, ne mogu uvažiti, slijedom čega ocjenjuje da predmetna Odluka nije nesuglasna sa zakonom na osnovi kojeg je donesena.

53. Stoga je, odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.) odlučeno kao u izreci.

U Zagrebu, 25. listopada 2021.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.