

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 Ante Galića, članova vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom povodom zahtjeva H. T. d.d., Z., na sjednici vijeća održanoj 1. ožujka 2022.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

1. Podnositelj zahtjeva traži pokretanje postupka ocjene zakonitosti članka 44. stavaka 1.,2.,4.,5.,6.,7.,8.,9. i 10. i kartografskog prikaza 3. Prometna i komunalna infrastrukturna mreža- 3b Energetski sustav, pošta i telekomunikacije Odluke o donošenju Generalnog urbanističkog plana Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 16/07, 8/09, 7/13, 9/16, dalje:GUP) i predlaže obustavu izvršenja osporenih odredbi ovog općeg akta do donošenja presude.
2. Zahtjevu prilaže rješenje Grada Z., Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet, KLASA:UP/I-350-01/20-030/2, URBROJ: 251-13-21-1/025.20-2, koje je utemeljeno na osporavanoj odredbi GUP-a, a kojim mu je onemogućena gradnja osnovne postaje pokretnih komunikacija.
3. U zahtjevu navodi da pojmovi korišteni u članku 44. stavku 1. i 2. GUP-a, nisu usklađeni s Zakonom o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“, broj 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14, 72/17, dalje: ZEK) i Uredbom o mjerilima razvoja elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme („Narodne novine“, br. 131/12 i 92/15, dalje: Uredba).
4. U članku 44. stavku 4. GUP-a se propisuju najviše vrijednosti elektromagnetnih polja i gustoće snage, koje vrijednosti su u koliziji s Zakonom o zaštiti od ionizirajućeg zračenja („Narodne novine“, broj 91/10 i 114/18), koji propisuje nadležnost Ministra zdravstva da Pravilnikom o zaštiti od elektromagnetskih polja, propiše temeljne zahtjeve za izvore, uređaje, postrojenja i građevine koje sadrže izvore elektromagnetskog zračenja. GUP-om su propisane deset puta niže od najviših dopuštenih vrijednosti iz Pravilnika i nisu precizirane točke mjerenja.
5. Odredba članka 44. stavka 5. GUP-a je, po mišljenju podnositelja, suprotna članku 5. Uredbe, koja ne propisuje visinska ograničenja antenskih stupova, ne postavlja ograničenja glede udaljenosti u kontekstu stambenih, mješovitih zona, zona javne i društvene namjene i sl., omogućuje planiranje samostojećih antenskih

stupova unutar građevinskog područja te u industrijskim i poslovnim zonama, a predviđa i iznimnu mogućnost planiranja u stambenim i mješovitim zonama.

6. Smatra da osporeni članak GUP-a nije usklađen s Uredbom jer je Uredbom propisano da se prostorni planovi županija i Grada Zagreba ne smiju ograničavati i umanjivati elektroničke komunikacijske zone (EKZ) iz objedinjenog plana pa da se, dok se GUP ne uskladi, trebaju primijeniti odredbe Uredbe.

7. Oспорava i stavke 6.- 9. članka 44. GUP-a jer ih nalazi suprotnim Uredbi i Prostornom planu Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, broj 3/18), pošto oba ova propisa određuju da se antenski prihvat koji se postavljaju na građevine ne planiraju u dokumentima prostornog uređenja. Prigovara i zakonitosti stavka 10. članka 44. GUP-a jer propisuje uvjete zaštite i očuvanja krajobraznih i prirodnih vrijednosti odnosno kulturnih dobara, što se u svakom pojedinom slučaju rješava od strane nadležnih tijela izdavanjem posebnih uvjeta i suglasnostima u postupku koji je propisan člankom 81. Zakona o gradnji.

8. U svojem očitovanju donositelj predmetnog općeg akta navode zahtjeva smatra neosnovanim. U odnosu prigovor terminološke neusklađenosti osporene odredbe GUP-a s Uredbom i ZEK-om navodi da su pojmovi sadržajno usklađeni te nije bilo nužno terminološki ih uskladiti. Spornim člankom 44. omogućeno je, između ostalog, poboljšanje pokrivenosti, povećanje kapaciteta mreža i uvođenje novih usluga tehnologija u cilju razvoja sustava pokretnih komunikacija, ali pod uvjetom da nemaju štetan utjecaj na zdravlje stanovništva. Stoga je, u cilju preventivne zaštite stanovništva, primarno djece, ograničena jakost električnog polja i ukupna gustoća snage na čitavom obuhvatu plana. Postavljanje osnovnih postaja pokretne telekomunikacije na samostojeće antenske stupove omogućena je unutar zona označenih s G,K1,K2,I,IS i Z, i to na udaljenosti ne manjoj od visine stupa u odnosu na najbližu zonu stambene (S) i Mješovite (M,M1 i M2) te javne i društvene namjene-socijalne (D2), predškolske (D4) i školske (D5). Smještaj samostojećih antenskih stupova je moguć u zonama javne i društvene namjene, ali ne u zoni socijalne, predškolske i školske namjene.

9. Ovakvo uređenje uvjeta za postavljanje antenskih prihвата uređeno je posljednjim izmjenama GUP-a iz 2016., sukladno mjerodavnim propisima koji su tada važili, a na prijedlog GUP-a je ishođeno mišljenje HAKOM-a iz kojeg proizlazi da je GUP u skladu sa ZEK-om, Uredbom i mjerodavnim Pravilnikom. Predlaže odbiti zahtjev.

10. Podnositelj zahtjeva odgovarajući na navode iz očitovanja donositelja ustraje u stavu da je bilo nužno terminološki uskladiti GUP jer se radi o tehničkim terminima koji imaju specifično značenje i ostaje kod navoda o nezakonitosti odredbe članka 44. stavaka 1.,2.,4.,5.,6.,7.,8.,9. i 10. te pripadnog kartografskog prikaza iz svojeg zahtjeva.

11. Zahtjev nije osnovan.

12. Važeći GUP Grada Z. sadrži Odluku o donošenju Generalnog urbanističkog plana grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 16/07), Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o donošenju Generalnoga urbanističkog plana grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 8/09), Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o donošenju Generalnoga urbanističkog plana grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 7/13) i Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o donošenju Generalnoga urbanističkog plana grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 9/16).

13. Odredba članka 44. promijenjena je Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o donošenju Generalnoga urbanističkog plana grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 9/16), koja je donesena temeljem članka 86. stavka 3. i članka 87. stavka 1. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine 153/13, dalje ZPU) i članka 38. točke 7. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 19/99, 19/01,20/01- pročišćeni tekst, 10/04,18/05,2/06, 18/06,7/09, 16/09,25/09, 10/10,4/13,24/13 i 2/15) i glasi:

„6.2. Telekomunikacije i pošte

Članak 44.

(1) Generalnim urbanističkim planom određene su površine i koridori za rekonstrukciju i gradnju:

- 1. distributivne kanalizacije;**
- 2. telefonskih centrala;**
- 3. građevine Udaljenog pretplatničkog stupnja (UPS-a);**
- 4. radioodašiljačkih postaja i koridora;**
- 5. mikrovalnih veza HRT-a, TV pretvarača, odašiljača i veza HRT-a;**
- 6. poštanskih ureda.**

(2) Postojeće i planirane građevine i mreže telekomunikacije prikazane su na kartografskom prikazu 3. PROMETNA I KOMUNALNA INFRASTRUKTURNA MREŽA - 3b Energetski sustav, pošta i telekomunikacije. Simboli korišteni u kartografskim prikazima označavaju načelnu lokaciju.

(3) Generalnim urbanističkim planom omogućuje se poboljšanje pokrivanja, povećanje kapaciteta mreža i uvođenje novih usluga i tehnologija, u cilju razvoja sustava pokretnih komunikacija, ali pod uvjetom da nemaju štetan utjecaj na zdravlje stanovništva.

(4) U cilju preventivne zaštite stanovništva, a primarno djece kao naročito osjetljive skupine, jakost električnog polja (E) ne smije premašivati 6,1 V/m, a ukupna gustoća toka snage (S) 66 mW/m² na čitavom području obuhvata Plana.

(5) Postavljanje osnovnih postaja pokretne telekomunikacije na samostojeće antenske stupove omogućuje se unutar zona označenih sa G, K1, K2, I, IS i Z, ali na udaljenosti ne manjoj od visine stupa u odnosu na najbližu zonu stambene (S), mješovite (M, M1, M2) i javne i društvene namjene - socijalne (D2), predškolske (D4) i školske (D5). Smještaj samostojećih antenskih stupova moguć je i u zonama javne i društvene namjene, osim socijalne, predškolske i školske.

(6) Omogućuje se smještaj sklopova pokretnih komunikacija antenskim prihvatima na građevinama, u skladu s posebnim propisima, osim u zonama individualne i niske gradnje stambene (S), mješovite (M, M1, M2) i javne i društvene namjene - socijalne (D2), predškolske (D4) i školske (D5), na udaljenosti ne manjoj od visine građevine s antenskim prihvatom (mjereno do najviše točke krovnog antenskog prihvata) od navedenih zona ili od građevina društvenih djelatnosti - socijalnih, predškolskih i školskih.

(7) Odredbe iz prethodne alineje ne primjenjuju se na građevine javne i društvene namjene koje, radi obavljanja temeljne djelatnosti, imaju posebne potrebe za širokopojasnim pristupom preko vlastitog uređaja.

(8) Antenski prihvati ne može se postaviti ako bi njegovim djelovanjem jakost električnog polja ili ukupna gustoća toka snage porasli iznad vrijednosti navedenih u st. 4. ovoga članka.

(9) Antenski prihvat mora biti najmanje 12 metara viši od svih građevina u krugu od 100 m.

(10) Gradnja i postavljanje elektroničke komunikacijske infrastrukture i antenskih prihvata, odredit će se imajući u vidu ograničenja u odnosu na MJERE OČUVANJA I ZAŠTITE KRAJOBRAZNIH I PRIRODNIH VRIJEDNOSTI I NEPOKRETNIH KULTURNIH DOBARA.

(11) Generalnim urbanističkim planom omogućuje se ubrzanje tehnološkog razvoja nepokretne širokopojasne mreže na području Grada Zagreba izgradnjom svjetlovodnih distribucijskih mreža.

(12) Omogućuje se smještaj distribucijskih čvorova - samostojećih vanjskih kabineta u skladu sa zakonskom regulativom, pravilima struke i odredbama ove odluke.

(13) Za sve visoke građevine unutar radijskih koridora potrebno je ishoditi posebne uvjete nadležnog tijela.“

14. Podnositelj zahtjeva osporava kurzivom istaknute odredbe članka 44. jer ih smatra nesuglasnim s odredbama ZEK-a i članka 5. i 13. Uredbe.

15. Odredbom članka 25. stavka 2. ZEK-a propisano je da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obavezne planirati u svojim dokumentima prostornog uređenja EKI i drugu povezanu opremu, koja obuhvaća osobito samostojeći antenski stup, tornjeve i kabelsku kanalizaciju, na način kojim se ne ograničava razvoj elektroničke komunikacijske mreže i EKI, pri čemu se osobito moraju zadovoljiti zahtjevi za zaštitu ljudskog zdravlja, zaštite prostora i očuvanja okoliša.

15. Uredbom se, pak, propisuju mjerila razvoja elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme. Stavak 9. članka 5. Uredbe se odnosi na antenske prihvate, koji se postavljaju na postojeće građevine, a koji se ne planiraju dokumentima prostornog uređenja. Člankom 13. Uredbe propisana je obveza jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave da usklade odredbe dokumenata prostornog uređenja iz svog djelokruga s odredbama Uredbe prigodom njihove prve izrade ili prve izrade njihovih izmjena i/ili dopuna nakon stupanja na snagu ove Uredbe, odnosno propisuje da će se do usklađenja dokumenata prostornog uređenja s odredbama Uredbe neposredno primjenjivati Uredba.

16. Cijeneći materijalno pravnu osnovu na podlozi koje je donesen GUP, u odnosu na propise na koje ukazuje podnositelj, Sud nalazi da odredba članka 5. Uredbe jasno propisuje da planiranje elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme u dokumentima prostornog uređenja podrazumijeva utvrđivanje njezinog položaja na temelju podloge koju čini objedinjeni plan razvoja pokretne komunikacijske infrastrukture, a što se prikazuje na grafičkom prikazu dokumenta prostornog uređenja, dok se prostorno planskom dokumentacijom utvrđuju konkretne lokacije/zone na kojima je moguće postavljanje samostojećih stupova. Spornim odredbama članka 44. GUP-a određeni su uvjeti pod kojima je takve objekte moguće postaviti, a propisivanje uvjeta za građenje građevina i provedbu bilo kojih drugih zahvata u prostoru je obveza i pravo jedinice lokalne samouprave iz članka 53. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, broj 153/13).

17. Uredba ne isključuje mogućnost propisivanja detaljnih uvjeta za provođenje zahvata u prostoru, u vezi postavljanja antenskih prihvata. Ona se odnosi

samo na obvezu planiranja položaja samostojećih antenskih stupova u grafičkom prikazu prostornih planova koji moraju biti u suglasju s objedinjenim planom, dok u odnosu na antenske prihvate koji se postavljaju na postojeće građevine ne propisuje obvezu planiranja njihovog položaja u prostornim planovima.

18. Određivanjem smjernica za pozicioniranje antenskih prihvata na način da je pri odabiru lokacija za antenske prihvate u blizini škole, dječjih vrtića, bolnice sličnih ustanova potrebno poštivati sigurnosno preventivnu udaljenost, po ocjeni ovog Suda, postupljeno je u cilju zaštite najranjivijih skupina stanovništva, sukladno ustavnim postulatima i u okviru nadležnosti jedinice lokalne samouprave temeljem članka 129. Ustava Republike Hrvatske. Propisivanje minimalne sigurnosne udaljenosti elektroničke komunikacijske infrastrukture od određenih područja urbane sredine u skladu je s praksom u drugim europskim državama pa je, primjerice, tako odredbom članka 8. Rezolucije europskog parlamenta od 2. travnja 2009. godine o zdravstvenim problemima povezanim s elektromagnetskim poljima (2008/2211 INI) utvrđeno da je u općem interesu osigurati da se nove GSM antene ili visokonaponski kablovi postavljaju na određenoj, sigurnoj udaljenosti od škola, umirovljenički domova, zdravstvenih ustanova i slično.

19. Prema ocjeni ovog Suda, navedenom odredbom prostornog plana, postavljanje antenskih prihvata nije planirano, već su, u skladu s ovlaštenjem iz članka 129. Ustava RH, u samostalnom obavljanju poslova iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana (u ovom slučaju prostornog planiranja), određeni parametri za postavljanje tih uređaja, svrha kojih je zaštita stanovništva poglavito djece i ostalih ranjivih skupina, koje traže posebnu brigu, o čemu se ovaj Sud izjasnio i u presudi Usoz-101/17-11 od 26. studenoga 2019. godine.

20. Iz očitovanja donositelja i dokaza koji je dostavio u spis proizlazi da je u postupku donošenja ove posljednje izmjene GUP-a, kojom je izmijenjena odredba članka 44., donositelj ishodio mišljenje HAKOM-a od 4. siječnja 2016., prema čijem sadržaju nadležna agencija potvrđuje da je prijedlog izmjena GUP-a za ponovnu javnu raspravu u skladu s člankom 188. i 87. ZPU-a i članka 25. stavak 2. i 3 ZEK-a.

21. Ponovna javna rasprava o prijedlogu Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o donošenju Generalnog urbanističkog plana Grada Zagreba trajala je od 12. do 26. siječnja 2016. godine, nakon čega je 16. lipnja 2016. ta Odluka i donesena i objavljena u Službenom glasniku Grada Zagreba 9/16, s time da se, za ponovljenu javnu raspravu objavljena, inačica članka 44. GUP-a, ne razlikuje od inačice dostavljene HAKOM-u na mišljenje.

22. Navedena utvrđenja je moguće provjeriti na službenim internetskim stranicama Grada Z.

23. Prigovori podnositelja glede terminološke neusklađenosti i opaske o reguliranim postupcima koje prethode odobravanju konkretnih zahvata nisu od utjecaja na ocjenu da su GUP pa time i ovdje sporne odredbe članka 44. GUP-a, donesene u okviru ustavne ovlasti jedinice lokalne samouprave, u skladu s propisanom procedurom, a konkretna odredba nije u suprotnosti s člankom 5. Uredbe i nije suprotna prostornom planu višeg reda, jer se ovdje ne radi o planiranju postavljanja antenskih stupova na građevinama, već se radi o određivanju uvjeta pod kojim se oni mogu postaviti na građevine u pojedinim zonama namjene prostora.

24. Također, navodi podnositelja zahtjeva glede neprimjene propisa koji reguliraju zaštitu od elektromagnetskog zračenja, a koji su važili u vrijeme izmjene GUP-a 2016., nisu od utjecaja, jer su preporučene dopuštene razine za izloženost

elektromagnetskim poljima koje je donio I... (I. C. o. N.-I. R. P.) ugrađene u nacionalna zakonodavstva pa tako i u Pravilnik o zaštiti od elektromagnetskih polja „Narodne novine“, broj 146/14, dalje: Pravilnik) u kojem su zbog mogućih znanstveno još nepotvrđenih štetnih zdravstvenih učinaka elektromagnetskih polja, primjenom načela predostrožnosti, granične razine referentnih veličina smanjene u odnosu na pripadna temeljna ograničenja. Granične razine referentnih veličina prema Pravilniku vezane su uz frekvenciju, mjerne točke i ciljnu skupinu pa, ovisno o ciljnoj skupini i frekvenciji, određuje granične vrijednosti jakosti i gustoće elektromagnetskog polja za pojedine dijelove tijela svake pojedine ciljne skupine. Odredba stavka 4. članka 44. ne određuje ciljne skupine niti utjecaj jakosti i gustoće elektromagnetskog polja na pojedine dijelove tijela pa ne može dovesti u vezu s tim Pravilnikom.

25. Što se tiče odredbi o položaju samostojećih antenskih stupova na koje se Uredba primarno odnosi, one nisu u suprotnosti s objedinjenim planom koji su, do vremena donošenja zadnje izmjene GUP-a, temeljem Uredbe, međusobno uskladila tri operatora pokretnih komunikacija.

26. Naime, Uredbom je propisano planiranje položaja samostojećih antenskih stupova na temelju podloge koju čini objedinjeni plan razvoja pokretne komunikacijske infrastrukture, koji obuhvaća usklađene planove svih operatora pokretnih komunikacija i zemljopisne odrednice lokacija postojećih samostojećih antenskih stupova, za svaku županiju i Grad Zagreb, kao i zemljopisne odrednice središta planiranih elektroničkih komunikacijskih zona i pripadajući polumjer elektroničkih komunikacijskih zona, za svaku županiju i Grad Zagreb pa su, u dodatku 2. Uredbe, utvrđene koordinate postojećih i planiranih samostojećih antenskih stupova. Objedinjeni plan se mijenjao 2020., što je rezultiralo izmjenom Uredbe u 2021. godini i izmjenom njezinog dodatka 2. Uredbe. Grafički dio Objedinjenog plana operatora pokretnih komunikacija dostupan je u sklopu HAKOM-ovog interaktivnog GIS portala. U objedinjenom planu su navedene koordinate područja na kojima se nalaze i planiraju samostojeći antenski stupovi, a ne pojedine zone namjene prostora pa se zahtjev da, zbog interesa svih i interesa RH pri prostornom planiranju, jedinice lokalne samouprave, u Odredbama za provođenje prostornih planova, ne smiju umanjivati i/ili ograničavati elektroničke komunikacijske zone koje su na temelju objedinjenog plana iz Uredbe unesene u grafički prikaz tih prostornih planova, ne može shvatiti kao apsolutni zahtjev koji isključuje sve druge obveze na podlozi kojih se planira prostorno uređenje, kao što je npr. zahtjev za zaštitu zdravlja pučanstva i zahtjev za očuvanje prirode i kulturnih dobara, u vezi s kojim zahtjevima su maksimizirane štetne emisije i određene visine i udaljenosti antenskih stupova i prihvata od građevina stambene i mješovite namjene.

27. Osim toga, podnositelj zahtjeva nije ničim dokazao da su zone namjene prostora određene za postavljanje samostojećih antenskih stupova, kako su određene člankom 44. GUP-a u suprotnosti s položajem postojećih i planiranih antenskih stupova iz objedinjenog plana iz Dodatka 2. Uredbe.

28. Slijedom svega navedenog, Sud nalazi da navedene, osporene, odredbe članka 44. GUP-a nisu protivne stavku 2. čl. 25. ZEK-a i Uredbe.

29. Stoga je odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21), odlučeno kao u izreci.

U Zagrebu, 1. ožujka 2022.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.