



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

Poslovni broj: Usoz-159/2023-8

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 Blanše Turić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Snježane Horvat-Paliska i Gordane Marušić Babić, članica vijeća te više sudske savjetnice - specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom zahtjeva JB, OIB: [osobni identifikacijski broj], [adresa] i VB OIB [osobni identifikacijski broj], [adresa], koje zastupa opunomoćenik, odvjetnik Srđan Brajević, Split, Mihanovićeve 2/1, na sjednici vijeća održanoj, 31. ožujka 2025.

p r e s u d i o j e

Zahtjevi se odbijaju.

Obrazloženje

1. Podnositelji JB i VB zahtjevom zaprimljenim pod poslovnim brojem: Usoz-159/2023 osporili su zakonitost Odluke o donošenju Generalnog urbanističkog plana Splita („Službeni glasnik Grada Splita“ 1/06.- dalje GUP), a podnositelj JB podnio je i zaseban zahtjev za ocjenu zakonitosti istog akta, zaprimljen pod poslovnim brojem, Usoz-128/2023. S obzirom da podnositelji osporavaju isti akt, to je Sud odgovarajućom primjenom odredbe članka 107. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.- dalje ZUS) predmete spojio radi zajedničkog raspravljanja i donošenja jedne odluke pod poslovnim brojem: Usoz-159/2023.
2. Podnositelji u istovjetnim zahtjevima u bitnome navode da im je rješenjem Grada Splita, Upravnog odjela za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu okoliša, Odsjeka za izdavanje akata prostornog uređenja i gradnje, KLASA: UP/I-361-03/18-04/781, URBROJ: 2181/1-10-3/26-23-6 od 7. ožujka 2023. odbijen zahtjev za izdavanje rješenja o izvedenom stanju za nezakonito izgrađene zgrade na kat. čest. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina], a rješenjem istog tijela, KLASA: UP/I-361-03/13-04/8604, URBROJ: 2181/01-03-02/8-22-5 od 11. ožujka 2023. odbijen je zahtjev u odnosu na kat. čest. [katastarska čestica] k.o. [katastarska općina]. Ističu da su njihovi zahtjevi odbijeni jer je uvidom u priloženu dokumentaciju i važeću plansku dokumentaciju utvrđeno da se predmetne građevine nalaze u granicama obuhvata GUP-a, izvan građevinskog područja, u zoni javnih zelenih površina Park šume Marjan-PŠ, za koju vrijede odredbe članka 15. GUP-a. Podnositelji smatraju da

su odredbama GUP-a, posebno člancima 7., 15., 47., 49., 91., 105. i 106. kojima je propisana prostorna namjena i zaštita Park šume Marjan povrijeđena njihova vlasnička prava.

2.1.) Navode da je predmetna zgrada izgrađena na temelju pravomoćno izdane građevinske dozvole Ureda državne uprave u Splitsko- dalmatinskoj županiji, Ureda za prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša, KLASA: UP/I-361-03/01-02/00035, URBROJ: 2181-04-00-00-01-04 od 28. rujna 2001. i pravomoćno izdane građevinske dozvole istog tijela, KLASA: UP/I-361-03/01-02/00171, URBROJ: 2181-05-00-00-02-09 od 25. rujna 2002., prema projektnoj dokumentaciji izrađenoj u skladu s Izvodom iz detaljnog plana uređenja od 4. rujna 2001., na koju su prethodno izdane suglasnosti Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja. Odlukom o donošenju GUP-a koji je tada bio na snazi namjena površina bila je definirana kao zona stanovanja srednje gustoće, na kojoj je dopuštena gradnja uz suglasnost Državne uprave za zaštitu prirode i okoliša jer se zona nalazila unutar područja zaštite Park šuma Marjan. Ističu da je Gradsko vijeće Grada Splita 10. travnja 2000. donijelo Odluku o donošenju Detaljnog plana uređenja prostora sjeverozapadno od križanja ulice Antuna Mihanovića i Supilove ulice na području Meja, a kojim planom je predniku podnositelja dopuštena gradnja na česticama u njegovom vlasništvu te mu je i izdana građevinska dozvola, međutim, prilikom gradnje predmetne zgrade došlo je do odstupanja od glavnog projekta, zbog čega nije izdana uporabna dozvola.

2.2.) Nadalje navode da je Gradsko vijeće Grada Splita, nakon izdavanja pravomoćnih građevinskih dozvola, pokrenulo postupak i donijelo ovdje osporeni GUP te su člankom 7. površine javnih i drugih namjena razgraničene i označene bojom i planskim znakom u grafičkom dijelu elaborata GUP-a, Knjiga I, Kartografski prikaz 1. „Korištenje i namjena prostora“, a nekretnine podnositelja, koje su spadale u građevinsku zonu stanovanja srednje gustoće, na kojima je pravomoćnim aktima gradnja dopuštena, stavljene su u zonu Z- javne zelene površine Park šuma Marjan-PŠ. Prema mišljenju podnositelja osporenim GUP-om i stavljanjem izvan snage Detaljnog prostornog plana, navedeni prostor je suprotno Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, prenamijenjen u izvan građevinsko područje u zonu javnih zelenih površina Park šuma Marjan - PŠ. Ističu da prema ustaljenoj praksi Europskog suda za ljudska prava, nakon što je strankama izdana valjana građevinska dozvola koja je postala pravomoćna i po kojoj je započeta izgradnja, jedinica lokalne samouprave ne može više mijenjati prostorne planove za pojedino područje i to područje proglasiti područjem na kojem nije dopuštena gradnja. Podnositelji su mišljenja da je Grad Split temeljem zakona imao pravo mijenjati prostorni plan jer Konvencija dopušta državama ugovornicama da nadziru korištenje imovine u skladu s općim interesom, donošenjem onih zakona koje smatraju potrebnim za tu svrhu, ali s druge strane mora postojati razuman odnos razmjernosti između korištenih sredstava i cilja koji se želi postići. Navode da su imali legitimna očekivanja da će eventualna neznatna odstupanja u izgradnji od glavnog projekta moći ozakoniti izmjenom projekta, izmjenama i dopunama građevinske dozvole, odnosno temeljem Zakona o legalizaciji nezakonito izgrađenih zgrada, a što je izričito bilo i navedeno u izdanim građevinskim dozvolama, međutim, izmjenom prostornog plana podnositeljima je onemogućena legalizacija bespravnog dijela građevine. Smatraju da je Grad Split mogao mijenjati prostorni plan u odnosu na prostor koji je neizgrađeno građevinsko zemljište, ali ne i u odnosu na prostor koji je bio u vrijeme

izmjene plana izgrađeno građevinsko zemljište. Podnositelji se pozivaju i na odredbe Zakona o zaštiti prirode te ističu da je sporni prostor bio dio Park šume Marjan, ali dio koji je bio potpuno urbaniziran kako po planskoj dokumentaciji tako i po činjenici da su na navedenom prostoru izgrađene ulice i kuće te na tom području nikada nije postojala šuma, već poljoprivredno zemljište. Predlažu da se ukinu osporene odredbe GUP-a.

3. Na navode podnositelja očitovao se Grad Split, Upravni odjel za gradsku imovinu, Odsjek za pravno zastupanje u bitnome navodeći da je osporeni opći akt na snazi kao i odredbe koje se odnose na zaštitu Park šume Marjan-PŠ. Ujedno je dostavljeno i očitovanje Grada Splita, Upravnog odjela za urbanizam i izgradnju.

3.a.) U navedenom očitovanju u bitnome se ističe da je sukladno odredbi članka 3. Uredbe o javnoj raspravi u postupku donošenja planova („Narodne novine“ 101/98.), a u tijeku izrade Nacrta prijedloga Generalnog urbanističkog plana Splita, provedeno više prethodnih rasprava po pojedinim tematskim cjelinama, u kojima su sudjelovala tijela državne uprave i pravne osobe s javnim ovlastima te je o prethodnim raspravama izrađeno pisano izvješće. Sukladno odredbi članka 4. Uredbe, javna rasprava objavljena je u dnevnom listu Slobodna Dalmacija 29. rujna 2005., a sukladno članku 6. Uredbe javni uvid je trajao od 7. listopada 2005. do 7. studenoga 2005. Nadalje se ističe da je sukladno članku 7. Uredbe javno izlaganje provedeno 19. listopada 2005. i 20. listopada 2005. te je Izvješće o javnoj raspravi, kao i Nacrt Konačnog prijedloga GUP-a dostavljen Gradskom poglavarstvu koji je 10. prosinca 2005. utvrdio Konačni prijedlog GUP-a. Temeljem zahtjeva Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstva kulture i Ministarstva obrane, izvršene su tražene korekcije u tekstualnom i grafičkom dijelu Plana te je tako usklađeni Nacrt Konačnog prijedloga GUP-a, Gradsko vijeće Grada Splita i usvojilo.

3.b.) U očitovanju se nadalje ističe da jedinica lokalne samouprave ima Ustavom utvrđeno pravo urediti materiju prostornog planiranja, koje pravo uključuje donošenje, ali i izmjene dokumenata prostornog uređenja. Postupanje Grada Splita bilo je u skladu s općim interesom - javnim interesom prostornog planiranja i zaštite vlasništva, utemeljeno je na zakonu te je postupak donošenja GUP-a proveden u cijelosti u skladu sa zakonskom procedurom, bilo je i razmjerno jer ničim nije dokazano da je odbijanje izdavanja rješenja o izvedenom stanju, kao ni samo donošenje GUP-a utjecalo na vlasnička prava podnositelja ili da je došlo do štete u pogledu njihovih imovinskih prava. Podnositelji nisu spriječeni u korištenju svoje imovine jer mogu s njom upravljati i koristiti je u komercijalne svrhe. U očitovanju se također ističe da rješenje o odbijanju zahtjeva za izdavanje rješenja o izvedenom stanju nije pojedinačni akt donesen na temelju osporenog GUP-a, već na temelju Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, dok su akti za provedbu prostornih planova propisani odredbom članka 114. Zakona o prostorno uređenju, a odnose se na lokacijske i građevinske dozvole, akte u postupcima uređenja građevinskog zemljišta kojima se dopušta uporaba građevine i sl. Zaključno se ističe da su neosnovani navodi podnositelja o povredi vlasničkih prava, pri čemu navod o narušavanju stečenih prava valja shvatiti kao osporavanje općeg akta s aspekta njegove primjene, što izlazi iz okvira ocjene zakonitosti općeg akta. Predlaže se odbijanje zahtjeva.

4. Zahtjevi nisu osnovani.

5. Na temelju članka 26. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“ 30/94., 68/98., 61/00., 32/02. i 100/04.), Programa mjera za unaprjeđenje stanja u

prostoru Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“, 12/03.) i članka 33. Statuta Grada Splita-pročišćeni tekst („Službeni glasnik Grada Splita“, 22/01.) Gradsko vijeće Grada Splita 28. prosinca 2005. donijelo je osporeni GUP. Navedeni GUP je kasnije mijenjan i dopunjavan („Službeni glasnik Grada Splita“ 15/07., 3/08., 3/12., 32/13., 52/13., 41/14., 55/14. - pročišćeni tekst), ali tim izmjenama i dopunama nisu obuhvaćene osporene odredbe GUP-a, koje se odnose na proširenje zaštite Park šume Marjan - PŠ.

6. Osporeni GUP donesen je za vrijeme važenja Zakona o prostornom uređenju, koji je prestao važiti danom stupanja na snagu Zakona o prostornom uređenju i gradnji („Narodne novine“, broj 76/07., članak 353. stavka 1. tog Zakona) odnosno 1. listopada 2007. Člankom 346. stavkom 1. Zakona o prostornom uređenju i gradnji propisano je da dokumenti prostornog uređenja doneseni na temelju propisa koji su važili do stupanja na snagu tog Zakona ostaju na snazi do donošenja dokumenata prostornog uređenja prema tom Zakonu, ako tim Zakonom nije drugačije propisano, dok je stavkom 2. propisano da Generalni urbanistički planovi ostaju na snazi najdulje deset godina od dana stupanja na snagu ovoga Zakona. Navedeni Zakon je zamijenjen Zakonom o prostornom uređenju („Narodne novine“, 153/13., članka 204. stavka 1. tog Zakona.) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2014. Odredbom članka 198. stavka 1. Zakona o prostornom uređenju propisano je da dokumenti prostornog uređenja doneseni na temelju propisa koji su važili prije stupanja na snagu tog Zakona ostaju na snazi do donošenja prostornih planova prema tom Zakonu, odnosno do njihova stavljanja izvan snage na temelju tog Zakona. Sukladno tome, osporeni GUP je i nadalje na snazi.

7. Prema članku 134. Ustava Republike Hrvatske, jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na prostorno i urbanističko planiranje.

8. Odredbom članka 19. stavka 1. alineje 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. - pročišćeni tekst, 137/15. - ispravak, 123/17., 98/19., i 144/20.) propisano je da općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslovi koji se odnose na prostorno uređenje i urbanističko planiranje.

9. Člankom 1. Zakona o prostornom uređenju (koji je bio na snazi u vrijeme donošenja GUP-a) propisano je da se prostornim uređenjem osigurava gospodarenje, zaštita i upravljanje prostorom Republike Hrvatske kao osobito vrijednim i ograničenim nacionalnim dobrom, kao i da prostorno uređenje obuhvaća mjere za ostvarivanje sustava prostornog uređenja te izradu i provođenje dokumenata prostornog uređenja. Jedno od temeljnih načela prostornog uređenja prema članku 3. Zakona je održivi razvoj i racionalno korištenje i zaštita prostora, a posebno je bitno i načelo integralnog pristupa u planiranju, koje obuhvaća poznavanje, provjeru i ocjenu mogućnosti razvoja u prostoru, izradu i praćenje provedbe dokumenata prostornog uređenja.

10. Prema članku 23. Zakona o prostornom uređenju prostorni plan uređenja općine ili grada utvrđuje, između ostalog, uvjete za uređenje općinskog i gradskog područja, određuje svrhovito korištenje, namjenu, oblikovanje, obnovu i sanaciju građevinskog i drugog zemljišta, zaštitu okoliša te zaštitu spomenika kulture. Taj plan sadrži osnove razvitka u prostoru, ciljeve prostornog uređenja, namjenu prostora,

mjerila, smjernice, mjere i uvjete za korištenje, zaštitu i uređivanje prostora te druge elemente od važnosti za područje općine ili grada.

11. Slijedom odredbe članka 134. stavka 1. Ustava, prema kojoj jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove koji se odnose na prostorno i urbanističko planiranje te odredaba Zakona o prostornom uređenju, proizlazi pravo jedinice lokalne samouprave da na svom području, između ostalog, uredi i namjenu prostora i uvjete za njegovo korištenje te razgraniči površine na zone stambene, mješovite, gospodarske, javno zelene i sl. namjene. Polazeći od navedenog, ovaj Sud ocjenjuje da time što je donositelj osporenim odredbama GUP-a, proširio zonu zaštite Park Šume Marjan (javna zelena površina) i na područje koje je ranijom prostorno planskom dokumentacijom bilo definirano kao zona stanovanja srednje gustoće i na kojem je bila dopuštena gradnja, nije postupio protivno svojim ustavnim i zakonskim ovlastima.

12. U odnosu na navode podnositelja valja istaknuti da nije moguće s uspjehom u konkretnom slučaju međusobno uspoređivati odredbe o izgrađenosti pojedinih zona prostornog planiranja između sadašnjeg i ranijeg prostornog plana. S tim u vezi se ističe da stjecanje prava vlasništva ne proizvodi pravne učinke na prostorno-planske dokumente, budući da se pravo građenja određene vrste objekta može steći samo na temelju izdane građevinske dozvole izdane po važećim prostorno-planskim dokumentima.

13. Dakle, ustavno je pravo jedinice lokalne samouprave da u skladu sa zakonom u propisanom postupku uredi materiju prostornog planiranja, a što uključuje donošenje i izmjene prostornih planova.

14. Uz navedeno valja istaknuti i to, da je Gradsko vijeće Grada Splita, prilikom donošenja osporenog GUP-a postupalo na temelju i u granicama zakonske ovlasti (odredbe članka 23. Zakona o prostornom uređenju), poštujući ujedno propisanu proceduru sukladno odredbama navedenog Zakona, kao i mjerodavnim odredbama Uredbe, a što podnositelji svojim navodima i ne osporavaju.

15. Ovaj Sud ujedno napominje da je u predmetu, poslovni broj: Usoz-97/19-6 od 28. listopada 2020., zauzeo stajalište da je jedinica lokalne samouprave ovlaštena sama odrediti granice građevinskog područja unutar granica tog područja na kojem se proteže, jednako kao i zone za pojedinu namjenu unutar tog područja.

16. Slijedom navedenog proizlazi da ovaj Sud nije našao osnovanim navode podnositelja, zbog čega je odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. u vezi sa člankom 169. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine”, 36/24.) odlučeno kao u izreci.

U Zagrebu, 31. ožujka 2025.

Predsjednica vijeća:
Blanša Turić, v.r.