

Kontrola zakonitosti prostornih planova

Premerl, Jelena

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:589879>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-03**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
KATEDRA ZA UPRAVNO PRAVO
SUDSKA KONTROLA UPRAVE

Jelena Premerl

KONTROLA ZAKONITOSTI PROSTORNIH PLANOVA

Završni rad

Mentor: izv. prof. dr. sc. Mateja Held

Zagreb, svibanj 2023.

Izjava o izvornosti

Ja, (Jelena Premerl), pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Jelena Premerl, v.r.

(potpis studenta)

Sažetak rada:

Stupanjem na snagu Zakona o upravnim sporovima 1. siječnja 2012. otvorena je mogućnost pokretanja upravnog spora radi ocjene zakonitosti općeg akata jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koja obavlja javnu službu. U ovom radu obrađuje se tema kontrole zakonitosti prostornih planova kao najsloženijih općih akata jedinica lokalne i regionalne samouprave. U prilog navedenom govori činjenica kako se zahvati u prostoru jedinica lokalne i regionalne samouprave mogu provoditi samo u skladu s prostornim planovima. U uvodnom dijelu daje se uvid u važnost prostornog planiranja i postupak donošenja prostornih planova, zatim se određuje pojam općeg akata i prostornih planova kao općih akata koji su predmet upravnog spora. U zaključnom dijelu obrađuje se postupak kontrole zakonitosti općih akata te daje pregled sudske prakse Visokog upravnog suda u postupcima prostornog planiranja.

Ključne riječi: sudska kontrola uprave, upravni spor, Zakon o upravnim sporovima, opći akt, prostorno planiranje, prostorni plan, Visoki upravni sud

Summary:

Adoption of the Administrative Disputes Act on January 1, 2012, has opened the possibility of initiating an administrative dispute regarding the legality of general acts of local and regional self-government units, legal entities with public powers and legal entities performing public service. This paper deals with the topic of control of the legality of spatial plans as the most complex general acts of local and regional self-government units. In support of the above, stands the fact that interventions in the area of local and regional self-government units can only be carried out in accordance with spatial plans. The introductory part of this paper provides an insight into the importance of spatial planning and the procedure for adopting spatial plans, then defines the concept of general act and spatial plans as general acts that are the subject of an administrative dispute. The final part of this paper deals with the procedure of the control of the legality of general acts and gives an overview of the case law of the High Administrative Court of the Republic of Croatia in spatial planning procedures.

Key words: judicial control of administration, administrative dispute, Administrative Disputes Act, general act, spatial planning, spatial plan, High Administrative Court

Sadržaj	
1. UVOD	1
2. PROSTORNO PLANIRANJE	2
2.1. Povijesni razvoj prostornog planiranja u Hrvatskoj kroz posljednjih pola stoljeća	3
2.2. Prostorno planiranje u skladu sa važećim Zakonom o prostornom uređenju	4
2.2.1. Ciljevi i načela prostornog uređenja	4
2.2.2. Nadležnost za prostorno planiranje	6
2.2.3. Dokumenti prostornog uređenja	6
2.2.4. Postupak izrade/izmjene prostornog plana	8
2.2.5. Sudjelovanje javnosti u procesu prostornog planiranja	10
3. VAŽNOST ODREĐENJA OPĆEG AKTA I NJEGOVE OBJAVE U POSTUPKU OCJENE ZAKONITOSTI	11
3.1. Određenje općeg akta	13
3.2. Objava općeg akta	15
3.3. Prostorni planovi kao opći akti	16
4. POSTUPAK OCJENE ZAKONITOSTI OPĆIH AKATA	17
4.1. Objektivni upravni spor	18
4.2. Pokretanje postupka i nadležnost suda	19
4.3. Ovlaštenici na podnošenje zahtjeva	20
4.4. Rok za podnošenje zahtjeva	22
4.5. Odlučivanje o zakonitosti općeg akta	23
4.5.1. Postupanje Visokog upravnog suda po zahtjevu	23
4.6. Praksa Visokog upravnog suda u postupcima prostornog planiranja	27
5. ZAKLJUČAK	29
Literatura	32

1. UVOD

Stupanjem na snagu Zakona o upravnim sporovima¹ 1. siječnja 2012. (u daljnjem tekstu: ZUS) otvorena je mogućnost pokretanja upravnog spora radi ocjene zakonitosti općeg akata jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koja obavlja javnu službu.² Tema ovog rada je upravo kontrola zakonitosti prostornih planova kao najsloženijih općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: JLPRS). U prilog navedenom govori činjenica kako se zahvati u prostoru jedinica lokalne i regionalne samouprave mogu provoditi samo u skladu s prostornim planovima, a upravo sudska kontrola uprave kao mehanizam kontrole uprave osigurava zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i u području prostornog planiranja.

„Velika je važnost sudskog nadzora kao oblika kontrole nad upravom. Razvoj pravne države nametnuo je kao imperativ uspostavljanje jedne posebne pravne kontrole koja će biti sposobna osigurati široku pravnu zaštitu u području upravne djelatnosti. Nosilac te kontrole trebalo je biti takvo tijelo čija će nezavisnost i autoritet uistinu moći osigurati da se uprava u svom djelovanju kreće u okvirima pravnih normi. U tom je smjeru već vrlo rano u razvoju modernih država prevladalo shvaćanje da baš sudstvo zbog svoje stručnosti i organizacijske nezavisnosti prema upravi predstavlja vrlo podesan oblik pravne kontrole uprave.“³

U uvodnom dijelu rada obrazložena je važnost prostornog planiranja, od povijesnog razvoja normativnog uređenja prostornog uređenja do prikaza ciljeva prostornog planiranja u skladu s važećim Zakonom o prostornom uređenju te nadležnosti i postupaka za izradu prostornih planova. Također prikazujem važnost sudjelovanja javnosti u procesima prostornog planiranja. U odlučivanju o procesima prostornog planiranja sudjeluju tijela javne vlasti, javnost i privatni sektor.

Nadalje, u radu se pokušavaju prezentirati odrednice općeg akta i prostornih planova kao općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, na temelju kojih se donose pojedinačne odluke koje podliježu kontroli zakonitosti putem sudova.

U završnom dijelu rada, opisuje se postupak kontrole zakonitosti općih akata, odnosno objektivni upravni spor, od pokretanja postupka kontrole zakonitosti, do određenja ovlaštenika na podnošenje zahtjeva, definiranje rokova za podnošenje zahtjeva te prikaza sudske prakse Visokog upravnog suda u postupcima prostornog planiranja.

2. PROSTORNO PLANIRANJE

„Osnovni izvor prava kojim se uređuje područje prostornog uređenja jest Ustav Republike Hrvatske⁴ i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁵ (u daljnjem tekstu: ZLPRS) prema kojima uređenje naselja, te prostorno i urbanističko planiranje spadaju u izvorni djelokrug jedinica lokalne samouprave.“⁶

Okosnicu normativnog uređenja za prostorno uređenje u Republici Hrvatskoj čine Zakon o prostornom uređenju⁷ (u daljnjem tekstu: ZPU) te više podzakonskih propisa za njegovu provedbu, a dio normativnog uređenja za prostorno uređenje predstavljaju dokumenti prostornog uređenja, odnosno prostorni planovi, koje donose Hrvatski sabor te predstavnička tijela jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave na temelju ZPU – a.⁸

„Prostorno planiranje od iznimne je važnosti za svaku državu. Prostor je ograničeni resurs kojega treba štiti i planski koristiti odnosno popunjavati, a upravo se prostornim planovima propisuje način korištenja prostora. Prostorno planiranje predstavlja izraz svjesnog nastojanja za uređenjem prostora, imajući za cilj postizanje najboljeg mogućeg ili barem najmanje lošeg, načina korištenja i očuvanja prostora. Planiranje u prostoru podrazumijeva razmatranje razvojnih potreba i prikladnosti specifičnih mjera, funkcija i namjena površina s obzirom na obilježja određenoga područja. Ako društvo svjesno utječe na procese u prostoru, to se naziva planiranjem, a prostorni plan je nacrt kojim se određuje kako prostor najbolje koristiti u danom vremenu.“⁹

Zakonom o prostornom uređenju propisano je kako se: „prostornim uređenjem osiguravaju uvjeti za korištenje, zaštitu i upravljanje prostorom Republike Hrvatske kao osobito vrijednim i ograničenim nacionalnim dobrom, te se time ostvaruju pretpostavke za društveni i

¹ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 64/16, 29/17, 110/21.

² *Ibid.*, čl. 3. st. 2.

³ Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 128.

⁴ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14.

⁵ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20.

⁶ Bienenfeld, Josip, *Izrada i donošenje prostornih planova u jedinicama lokalne i područne samouprave*, HGK – sektor za trgovinu, Jedanaesti forum poslovanja nekretninama, 2006., str. 16.

⁷ Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19.

⁸ Bienenfeld, Josip, *loc.cit.*

⁹ Staničić, Frane, *Sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu u procesima prostornog planiranja*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 1-2/2017, 2017., str. 32.

gospodarski razvoj, zaštitu okoliša i prirode, vrsnoću gradnje i racionalno korištenje prirodnih i kulturnih dobara.“¹⁰

2.1. Povijesni razvoj prostornog planiranja u Hrvatskoj kroz posljednjih pola stoljeća

„Planiranje na regionalnoj i nacionalnoj razini mlada je društvena djelatnost čija se institucionalizacija na zakonodavnim osnovama javlja tek između dva svjetska rata, odnosno, u većini zemalja nakon Drugog svjetskog rata. Tako je i u Hrvatskoj, kroz posljednjih pola stoljeća donesen niz zakona koji prate i reguliraju prostorno uređenje. Glavni dokumenti prostornoga uređenja propisivani su kroz pet osnovnih zakonskih akata. Prvi poslijeratni Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju donesen je 1961., nakon Drugog svjetskog rata, a njime se propisivala izrada urbanističkog i regionalnog prostornog plana. Slijedeći, Zakon o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta donesen je 1973., s elaboriranijim sustavom planova prostornog uređenja te detaljnim propisima o načinu uređenja građevinskog zemljišta. Planovi prostornog uređenja su razvojni (dugoročni) i provedbeni, a zakonom se detaljno propisuje sadržaj svih vrsta planova.“¹¹

„Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora proglašen je 1980. ali u nešto sažetijem obliku. Zakon je propisivao donošenje prostornih planova općina i gradskih zajednica općina, generalnoga urbanističkog plana za naselja gradskog karaktera i općinska središta, prostornoga plana područja posebne namjene, provedbenih planova te mogućnost izrade drugih planova. Nakon osnivanja Republike Hrvatske, novi Zakon o prostornom uređenju¹² usvojen je 1994., a propisani dokumenti prostornoga uređenja su odraz novog upravno – teritorijalnog ustrojstva Republike Hrvatske. Od 2007. do 2013. godine na snazi je pretposljednji u nizu, vrlo opsežan, Zakon o prostornom uređenju i gradnji¹³, koji propisuje tri razine izrade i donošenja dokumenata prostornog uređenja: državnu, područnu (regionalnu) i lokalnu razinu. Od 2013. na snazi je Zakon o prostornom uređenju“¹⁴ uz, za prostorno uređenje, vrlo važan Zakon o gradnji.¹⁵

¹⁰ Čl. 2. Zakona o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19.

¹¹ Staničić, Frane, *op.cit.* (bilj. 9), str. 34.

¹² Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 30/94, 68/98, 35/99, 61/00, 32/02, 100/04.

¹³ Zakon o prostornom uređenju i gradnji, Narodne novine, br. 76807, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 80/13.

¹⁴ Staničić, Frane, *op.cit.* (bilj. 9), str. 33-34.

¹⁵ Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19.

Zakonom o gradnji „uređuje se projektiranje, građenje, uporaba i održavanje građevina te provedba upravnih i drugih postupaka radi osiguranja zaštite i uređenja prostora u skladu s propisima koji uređuju prostorno uređenje.“¹⁶

2.2. Prostorno planiranje u skladu sa važećim Zakonom o prostornom uređenju

„Osnovne opće značajke prostornog uređenja su podjela nadležnosti u planiranju i uređivanju prostora na tri razine – državnu, regionalnu (županije i Grad Zagreb) i lokalnu (općine i gradovi), zatim, izuzetno značajna uloga jedinica lokalne i regionalne samouprave u segmentu prostornog i urbanističkog planiranja i u segmentu uređenja naselja te multidisciplinarnost u smislu utjecaja drugih upravnih područja (resora).“¹⁷

Prostorno uređenje kao proces sastoji se od tri dijela, prostornog i urbanističkog planiranja, što podrazumijeva praćenje stanja u prostoru i izradu i donošenje dokumenata prostornog uređenja, zatim uređenja naselja i prostora izvan naselja i naposljetku provođenja dokumenata prostornog uređenja, procesa u kojem se izdaju akti za provedbu prostornih planova, npr. lokacijska dozvola, rješenje o utvrđivanju građevne čestice i potvrda parcelacijskog elaborata. Ti dijelovi međusobno su povezani i ovisni jedan o drugome.¹⁸

2.2.1. Ciljevi i načela prostornog uređenja

„Ciljevi prostornog uređenja su:

1. ravnomjeren prostorni razvoj usklađen s gospodarskim, društvenim i okolišnim polazištima
2. prostorna održivost u odnosu na racionalno korištenje i očuvanje kapaciteta prostora na kopnu, moru i u podmorju u svrhu učinkovite zaštite prostora
3. povezivanje teritorija Države s europskim sustavima prostornog uređenja
4. njegovanje i razvijanje regionalnih prostornih osobitosti
5. međusobno usklađen i dopunjujući razmještaj različitih ljudskih djelatnosti i aktivnosti u prostoru radi funkcionalnog i skladnog razvoja zajednice uz zaštitu integralnih vrijednosti prostora

¹⁶ *Ibid.*, st. 1.

¹⁷ Bienenfeld, Josip, *op.cit.* (bilj. 6), str. 16.

¹⁸ Staničić, Frane, *op.cit.* (bilj. 9), str. 35.

6. razumno korištenje i zaštita prirodnih dobara, očuvanje prirode, zaštita okoliša i prevencija rizika od onečišćenja
7. zaštita kulturnih dobara i vrijednosti
8. dobro organizirana raspodjela i uređenje građevinskog zemljišta
9. kvalitetan i human razvoj gradskih i ruralnih naselja te siguran, zdrav, društveno funkcionalan životni i radni okoliš
10. cjelovitost vrijednih obalnih ekosustava i kakvoća mora za kupanje i rekreaciju
11. odgovarajući prometni sustav, osobito javni prijevoz
12. opskrba, funkcionalna pristupačnost i uporaba usluga i građevina za potrebe različitih skupina stanovništva, osobito djece, starijih ljudi i osoba smanjenih sposobnosti i pokretljivosti
13. kvaliteta, kultura i ljepota prostornog i arhitektonskog oblikovanja
14. stvaranje visokovrijednog izgrađenog prostora s uvažavanjem specifičnosti pojedinih cjelina te poštivanjem prirodnog i urbanog krajobraza i kulturnog naslijeđa, a posebice uređenja ugostiteljsko – turističkih područja na obalnom i kopnenom području uz zaštitu užeg obalnog pojasa od građenja
15. prostorni uvjeti za razvoj gospodarstva
16. nacionalna sigurnost i obrana Države te zaštita od prirodnih i drugih nesreća.“¹⁹

„Prostorno uređenje temelji se na sljedećim načelima:

1. integralnog pristupa u prostornom planiranju
2. uvažavanja znanstveno i stručno utvrđenih činjenica
3. prostorne održivosti razvitka i vrsnoće gradnje
4. ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa
5. horizontalne integracije u zaštiti prostora
6. vertikalne integracije
7. javnosti i slobodnog pristupa podacima i dokumentima značajnim za prostorno uređenje.“²⁰

¹⁹ Čl. 6. Zakona o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19.

²⁰ *Ibid.*, čl. 8. - 14.

2.2.2. Nadležnost za prostorno planiranje

„Učinkovitost prostornog uređenja osiguravaju Hrvatski sabor te predstavnička tijela JLPRS donošenjem prostornih planova te donošenjem i prihvaćanjem drugih dokumenata propisanih ZPU - om:

1. državni plan prostornog razvoja, prostorni plan nacionalnog parka, prostorni plan parka prirode i prostorni plan područja posebnih obilježja čija je obveza donošenja propisana Državnim planom prostornog razvoja donosi Hrvatski sabor
2. urbanistički plan uređenja državnog značaja donosi Vlada Republike Hrvatske
3. prostorni plan županije, odnosno Grada Zagreba i urbanistički plan uređenja županijskog značaja donosi županijska skupština, odnosno skupština grada Zagreba
4. prostorni plan uređenja grada, odnosno općine donosi gradsko vijeće odnosno općinsko vijeće, odnosno predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave
5. generalni urbanistički plan donosi skupština grada Zagreba odnosno Gradsko vijeće
6. urbanistički plan uređenja donosi skupština Grada Zagreba, gradsko vijeće odnosno općinsko vijeće.“²¹

„Ovisno o tome određuju li temeljnu razdiobu prostora i smjernice za izradu prostornih planova uže razine ili uvjete provedbe zahvata u prostoru unutar dijela svog obuhvata, prostorni planovi mogu biti strateški (razvojni) i provedbeni. Državni plan prostornog razvoja, prostorni planovi područja posebnih obilježja i prostorni planovi županija su strateški, odnosno razvojni prostorni planovi. Urbanistički plan uređenja propisuje i sadrži prikaz građevnih čestica namijenjenih za građenje i druge detaljnije uvjete korištenja i uređenja prostora, stoga je to uvijek provedbeni prostorni plan. Prostorni plan uređenja Grada Zagreba, grada ili općine te generalni urbanistički plan ujedno su razvojni i provedbeni planovi.“²²

2.2.3. Dokumenti prostornog uređenja

„Dokumenti prostornog uređenja, odnosno prostorni planovi, su glavni instrumenti za provedbu politike prostornog uređenja države.“²³ U formalno – pravnom smislu „prostorni planovi imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskih propisa“ (čl. 58. st. 1. ZPU – a), a donose

²¹ Staničić, Frane, *op.cit.* (bilj. 9), str. 36.

²² Žagar, Antun, *Prostorno uređenje i gradnja u upravnosudskoj praksi*, Aktualnosti upravne prakse i upravnog sudovanja, Inženjerski biro, Zagreb, 2017., str. 62. – 63.

²³ Bienenfeld, Josip, *op.cit.* (bilj. 6), str. 17.

ih Hrvatski sabor te predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (čl. 15. st. 1. ZPU – a).

„Međusobni odnos prostornih planova uređen je trima pravilima; prostorni plan užeg područja mora biti usklađen s prostornim planom šireg područja, a u slučaju neusklađenosti u provedbi prostornog plana primjenjuje se prostorni plan šireg područja, zatim, prostorni planovi iste razine moraju biti međusobno usklađeni, a osim odredbi bitnih za svoju provedbu, prostorni planovi sadrže i smjernice za izradu planova užih područja unutar svog obuhvata.“²⁴

„Izrada i donošenje prostornih planova mora se temeljiti na načelima propisanim zakonom, a donošenju prostornih planova te njihovim izmjenama i dopunama i stavljanju izvan snage prethodi utvrđivanje takve potrebe u programu mjera za unapređenje stanja u prostoru, javna rasprava i pribavljanje raznih suglasnosti i mišljenja propisanih Zakonom i posebnim zakonima. Prostorni planovi obavezno sadržavaju tekstualni dio, odnosno obrazloženje i odredbe za provođenje plana, i grafički dio, koji se sastoji od različitih kartografskih prikaza.“²⁵

Prostornim planovima određuje se svrhovita organizacija, korištenje i zaštita prostora određene teritorijalne jedinice. Tim dokumentom utječe se na prostorni razvoj, odnosno, njime se utječe na preobrazbu naselja, korištenje prirodnih dobara, zaštitu prirode i okoliša te na razvoj djelatnosti i njihova razmještaja u prostoru, prometne i energetske infrastrukture. „U njihovoj izradi i donošenju posebno se mora uzimati u obzir osjetljivost prostora, odnos prema krajobraznim vrijednostima, neobnovljivim i obnovljivim prirodnim dobrima i kulturnoj baštini te ukupnost njihovih međusobnih utjecaja. Značenje tih dokumenata je iznimno, i to ne samo trenutačno za stanovnike i vlasnike nekretnina na području općine/grada te poduzetnike i nove investitore već dugoročno za čitavo područje općine/grada i regije jer promašaji u korištenju prostorom imaju dugoročne posljedice.“²⁶

Drugim riječima, na temelju prostornog plana određuje se mogućnost gradnje na određenom zemljištu, te namjena i drugi uvjeti za gradnju građevine koja se može graditi na nekom zemljištu, dakle, u prostornim planovima su sadržana materijalna pravila na temelju kojih se izdaje lokacijska dozvola.²⁷ „Lokacijska dozvola je upravni akt kojim se određuju lokacijski uvjeti zahvata u prostoru prema važećoj prostornoplanskoj dokumentaciji. Lokacijski

²⁴ Staničić, Frane, *op.cit.* (bilj. 9), str. 38.

²⁵ *Ibid.*, str. 41.

²⁶ Radman, Zoran, *Ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu u području prostornog uređenja*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 2014., br. 1, str. 112.

²⁷ Bienenfeld, Josip, *op.cit.* (bilj. 6), str. 17.

uvjeti koji se određuju lokacijskom dozvolom jesu lokacija i smještaj zahvata u prostoru, vrsta radova, namjena građevine, veličina i oblik građevne čestice, itd...“²⁸

2.2.4. Postupak izrade/izmjene prostornog plana

Što se tiče izrade prostornog plana JLPRS, općeg akta na čiju smo kontrolu zakonitosti usmjereni u ovom radu, njegovu izradu kao i izradu njegovih izmjena i dopuna može inicirati svatko. Župan, odnosno gradonačelnik ili načelnik općine, dužni su najmanje jednom u kalendarskoj godini izvijestiti predstavničko tijelo JLPRS o zaključcima stručne analize zaprimljenih inicijativa za pokretanje postupka za izradu i donošenje prostornog plana, odnosno njegovih izmjena i dopuna. Izrada prostornog plana započinje Odlukom o izradi prostornog plana. Odluku o izradi prostornog plana donosi predstavničko tijelo JLPRS po prethodno pribavljenom mišljenju sukladno posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita okoliša i prirode. „Odluka o izradi prostornog plana objavljuje se u Narodnim novinama odnosno u službenom glasniku JLPRS koja je tu odluku donijela i dostavlja se Hrvatskom zavodu za prostorni razvoj.“²⁹

„Postupak izrade, odnosno izmjene prostornog plana može se prikazati na sljedeći način:

1. donošenje Odluke o donošenju odnosno izmjeni prostornog plana (donosi je Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske ili predstavničko tijelo JLPRS)
2. objava Odluke o donošenju odnosno izmjeni prostornog plana (u Narodnim novinama, službenim glasilima, na mrežnim stranicama JLPRS i Informacijskom sustavu)
3. dostava prostornog plana i odluke o donošenju Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja (za prostorne planove lokalne razine)
4. utvrđivanje Prijedloga prostornog plana za javnu raspravu i njegova javna objava (za državnu razinu Vlada, za područnu župan, za lokalnu načelnik odnosno gradonačelnik)
5. objava javne rasprave o Prijedlogu prostornog plana (javna rasprava o prijedlogu prostornog plana državne razine objavljuje se u Narodnim novinama te na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za prostorno uređenje, o prijedlogu prostornog plana područne razine objavljuje se u službenom glasilu jedinice područne samouprave te na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za prostorno uređenje i jedinice područne samouprave, a o prijedlogu prostornog plana lokalne razine objavljuje se u dnevnom

²⁸ Žagar, Antun, *op.cit.* (bilj. 22), str. 64. - 65.

²⁹ Staničić, Frane, *op.cit.* (bilj. 9), str. 39. – 40.

tisku te na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za prostorno uređenje i jedinice lokalne samouprave)

6. stavljanje Prijedloga prostornog plana na javni uvid na oglasnu ploču i mrežne stranice nositelja izrade prostornog plana i u informacijskom sustavu (javni uvid u prijedlog Državnog plana prostornog plana traje 60 dana, a javni uvid u prijedloge ostalih planova traje 30 dana, ukoliko se radi o izmjenama, dopunama ili stavljanju izvan snage prostornog plana, javni uvid traje najmanje 8, a najviše 15 dana)
7. održavanje jednog ili više javnih izlaganja za trajanja javnog uvida koje organizira nositelj izrade prostornog plana
8. tijekom javnog uvida prikupljaju se primjedbe na Prijedlog (dane na javnim izlaganjima ili pristigle na drugi način)
9. objedinjavanje primjedbi i priprema Izvješća o javnoj raspravi (rok za pripremu izvješća je 30 dana za novi prostorni plan, odnosno 15 dana za izmjene, dopune i stavljanje izvan snage prostornog plana od isteka roka za davanje pisanih mišljenja, prijedloga i primjedbi)
10. objava Izvješća o javnoj raspravi
11. provođenje nove javne rasprave (pod uvjetom da se prijedlog prostornog plana zbog prihvaćenih mišljenja, prijedloga i primjedbi u javnoj raspravi ili iz drugih razloga promijeni tako da nova rješenja nisu u skladu s programskim polazištima iz odluke o izradi prostornog plana)
12. dostava sudionicima javne rasprave pisane obavijesti o tome da se Prijedlog upućuje na donošenje, s obrazloženjima razloga neprihvatanja, odnosno djelomičnog prihvaćanja njihovih prijedloga i primjedbi
13. pribavljanje suglasnosti Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine (vrijedi za planove lokalne razine: županije, grada Zagreba, generalnog urbanističkog plana grada Zagreba, prostornog plana uređenja grada, odnosno općine)
14. upućivanje konačnog prijedloga prostornog plana lokalne razine predstavničkom tijelu na donošenje
15. donošenje prostornog plana na sjednici Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske, odnosno, predstavničkog tijela JLPRS
16. javna objava prostornog plana.³⁰

³⁰ *Ibid.*, str. 44.

„Odluka o izradi prostornog plana, sadrži pravnu osnovu za izradu i donošenje prostornog plana, razloge donošenja prostornog plana, obuhvat prostornog plana, sažetu ocjenu stanja u obuhvatu prostornog plana, ciljeve i programska polazišta, popis sektorskih strategija, planova, studija i drugih dokumenata propisanih posebnim zakonima kojima, odnosno u skladu s kojima se utvrđuju zahtjevi za izradu prostornih planova, način pribavljanja stručnih rješenja prostornog plana, popis javnopravnih tijela određenih posebnim propisima koja daju zahtjeve za izradu prostornog plana te drugih sudionika korisnika prostora koji trebaju sudjelovati u izradi prostornog plana, planirani rok za izradu prostornog plana, odnosno njegovih pojedinih faza i rok za pripremu zahtjeva za izradu prostornog plana tijela i osoba određenih posebnim propisima, ako je taj rok, ovisno o složenosti pojedinog područja, duži od trideset dana, izvore financiranja izrade prostornog plana i odluku o drugim pitanjima značajnim za izradu nacrtu prostornog plana.“³¹

2.2.5. Sudjelovanje javnosti u procesu prostornog planiranja

Vrlo je važno spomenuti sudjelovanje javnosti u izradi odnosno izmjenama dokumenata prostornog uređenja jer se sudjelovanjem javnosti osigurava da je šira javnost koje se tiče izrada dokumenata prostornog uređenja o njoj obaviještena, a taj se proces odvija upravo kroz institut javne rasprave. „Uključivanjem, odnosno, obavještavanjem javnosti smanjuje se mogućnost nastanka sukoba u društvu do kojih prvenstveno dolazi zbog ekonomskih interesa koji zasigurno postoje prilikom izrade dokumenata prostornog uređenja. Sudjelovanjem javnosti također se mogu izbjeći nezakonitosti poput pogodovanja pojedincima, skupinama i sl.“³²

Kada se donese Odluka o izradi prostornog plana, nositelj izrade prostornog plana mora o tome obavijestiti javnost na mrežnim stranicama JLPRS i kroz informacijski sustav³³ putem Hrvatskog zavoda za prostorni razvoj. „Svatko ima u skladu sa zakonom pravo na uvid i pribavljanje podataka iz informacijskog sustava koji nisu povjerljivi. Isto tako, o izradi prostornog plana uređenja općine, odnosno grada moraju se pisanim putem obavijestiti i susjedni gradovi i općine koji također imaju pravo sudjelovanja u izradi odnosno izmjeni

³¹ *Ibid.*, str. 41.

³² *Ibid.*, str. 40.

³³ „Informacijski sustav uspostavlja se i vodi kao interoperabilni i multiplatformni sustav u kojem se povezuju informacijski sustavi pojedinih javnopravnih tijela koja na temelju Zakona i drugih propisa izrađuju i/ili održavaju prostorne podatke i druge podatke značajne za prostorno uređenje. Uspostavlja se i vodi u elektroničkom obliku za potrebe izrade, donošenja, provedbe i nadzora prostornih planova, trajnog praćenja stanja u prostoru i području prostornog uređenja te izrade izvješća o stanju u prostoru. Razvija ga i uspostavlja nadležno ministarstvo, a podaci iz sustava su javni ako nemaju povjerljivo značenje određeno sukladno posebnom zakonu.“ u Staničić, Frane, *op.cit.* (bilj. 9), str. 40.

prostornog plana, budući se predloženim novim ili izmijenjenim planom može utjecati i na njihova samoupravna prava.“³⁴

Dakle, „o prijedlogu prostornog plana provodi se javna rasprava u kojoj može sudjelovati svatko. Sudionici u javnoj raspravi daju mišljenja, prijedloge i primjedbe na prijedlog prostornog plana u roku i na način propisan Zakonom. Prijedlog prostornog plana koji se utvrđuje za javnu raspravu sadrži tekstualni i grafički dio plana te njegovo obrazloženje i sažetak za javnost. Nositelj izrade prostornog plana dužan je najmanje osam dana prije početka javne rasprave javno objaviti poziv za javnu raspravu o prijedlogu prostornog plana.“³⁵

3. VAŽNOST ODREĐENJA OPĆEG AKTA I NJEGOVE OBJAVE U POSTUPKU OCJENE ZAKONITOSTI

Ustavom Republike Hrvatske, u čl. 128. „građanima se jamči pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu“, čime se podrazumijeva sudjelovanje građana u uređenju i upravljanju lokalnim poslovima u skladu sa zakonom. Pravo na lokalnu samoupravu ostvaruje se preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog jednakog i općeg biračkog prava. Također, u čl. 129.a Ustava propisani su poslovi u nadležnosti lokalnih odnosno regionalnih jedinica a koji između ostaloga uključuju i poslove prostornog i urbanističkog planiranja.“³⁶

Prema Zakonu o lokalnoj i regionalnoj samoupravi „jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave su županije.“³⁷ Akti koji donose jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dijele se na opće i pojedinačne. Opće akte donose predstavnička tijela (u općini su to općinska vijeća, u gradovima gradska, a u županiji županijska skupština). „Za kontrolu zakonitosti općih akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nadležan je Visoki upravni sud (u daljnjem tekstu: VUS) sukladno čl. 3. st. 2. ZUS-a.“³⁸

³⁴ Staničić, Frane, *op.cit.* (bilj. 9), str. 40.

³⁵ *Ibid.*, str. 41.

³⁶ Šikić, Marko, Crnković, Mateja., *Upravnosudska i ustavnosudska kontrola zakonitosti akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 37, br. 1, (2016), str. 425.

³⁷ Čl. 3. st. 1. i st. 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20.

³⁸ Šikić, Marko, Crnković, Mateja, *op.cit.* (bilj. 36), str. 430.

„Donošenje općih akata kojima se reguliraju različita područja djelovanja javne uprave zapravo govori o tome koliko su značajni kao oblik kojim se upotpunjuje pravni poredak. Riječ je o vrlo značajnom obliku akata kojima se uređuju pitanja od društvenog interesa, kojima se omogućuje lakša provedba zakona ili se njima zakonske odredbe dopunjuju, odnosno njima se stvaraju nova pravna pravila.“³⁹

Za ocjenu zakonitosti općih akata u materijalnom i formalnom smislu podrazumijeva se donošenje akta od nadležnog tijela, u propisanom obliku i u zakonom propisanom postupku, te usklađenost s višom pravnom normom i utemeljenost na zakonu. U hijerarhiji tih izvora upravnoga prava statut ima posebnu važnost kao najviši opći akt jer ostali opći akti moraju biti u skladu sa Ustavom, zakonom i sa statutom. „Različiti su oblici kontrole nad općim aktima, a kao najvažniji oblik kontrole može se istaknuti kontrola putem sudova.“⁴⁰

Velika novina ZUS – a podrazumijeva upravo mogućnost pokretanja upravnog spora i radi ocjene zakonitosti općeg akata jedinice lokalne i regionalne samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu. „Time je u hrvatskom pravnom sustavu otvorena mogućnost ocjenjivanja i onih akata koji prema gledištu Ustavnog suda Republike Hrvatske nisu obuhvaćeni pojmom „propisi“ pa Ustavni sud nije ni ocjenjivao njihovu zakonitost.“⁴¹

„Ustavni sud pod pojmom drugi propis razumije propis donesen unutar zakonskog ovlaštenja od strane nadležnog tijela državne vlasti radi provedbe zakona, odnosno propis koji tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave i druge pravne osobe s javnim ovlastima donose unutar svog djelokruga utvrđenog Ustavom i zakonom. Dakle, pod drugim propisom podrazumijeva se akt općeobvezatnog karaktera, donesen od strane nadležnih tijela državne vlasti ili tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave te drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, koji uređuje odnose na općenit način i koji se odnosi u pravilu na neodređeni krug adresanata.“⁴²

Zaključno, „dopuštenost osporavanja općih akata jedinica lokalne i regionalne samouprave, pravnih osoba koje imaju javnu ovlast i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu

³⁹ Staničić, Frane, Đanić, Ana, *Ocjena zakonitosti (i ustavnosti) općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 14, br. 4, 2014, str. 963.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str 96.

⁴² Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje U-II-318/2003 i U-II-643/2003 od 9. travnja 2003. Narodne novine, br. 72/03 u Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str 96. – 97.

od iznimne je važnosti za uspostavu formalne i materijalne zakonitosti pravnih propisa u Hrvatskoj, koja je tek po donošenju novog ZUS-a postala potpuna.“⁴³

3.1. Određenje općeg akta

Kao što je prethodno rečeno, sukladno ZUS -u, „predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javnu ovlast i pravne osobe koje obavljaju javnu službu.“⁴⁴

„Uzimajući u obzir činjenicu da opći akti javnopravnih tijela mogu činiti izvore prava, potrebno je istaknuti kako je za donošenje općih akata potrebno postojanje ovlaštenja da se njima reguliraju društveni odnosi.“⁴⁵

„Po svojoj pravnoj naravi opći akti mogu biti interni ili eksterni, ovisno o učinku što ga proizvode svojim pravnim djelovanjem. Različiti su tipovi općih akata. Opći akti mogu biti statuti, poslovници, pravilnici, odluke, smjernice, napuci, akti planiranja, generalne instrukcije, programi rada i sl. Hijerarhijski, na najvišoj ljestvici stoji statut, koji je, u pravilu, temeljni opći akt javnopravnog tijela.“⁴⁶

„Ustavni sud je nakon stupanja na snagu ZUS-a donio Odluku U-II-5157/2005 i dr.⁴⁷ kojoj je definirao „drugi propis“ i „opći akt“, razgraničavajući tako svoju nadležnost od one Visokog upravnog suda. Sukladno navedenoj odluci, ustavni je sud definirao „drugi propis“: „Uvažavajući zakonsko određenje općih akata iz članka 3. stavka 2. ZUS – a, pod „drugim propisom“ u smislu članka 125. stavka 2. Ustava, razumijeva se eksterni općenormativni i pravno obvezujući akt koji je donijelo tijelo državne vlasti radi uređenja pojedinih pitanja, izvršenja i/ili provedbe zakona, odnosno provedbe drugog propisa više pravne snage, koji uređuje odnose na općenit način i koji djeluje prema svima koji se nađu u pravnoj situaciji da se na njih dotični akt ima primijeniti. Sukladno tome, temeljna materijalna obilježja „drugog propisa“ u smislu članka 125. stavka 2. Ustava jesu njegova apstraktnost i generalnost. S druge strane, istaknuo je Ustavni sud, „drugim propisima“ u smislu članka 125. stavka 2. Ustava ne smatraju se eksterni i interni opći akti koje donose tijela jedinica lokalne i regionalne

⁴³ Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *op.cit.* (bilj. 41), str. 97.

⁴⁴ Banić, Slavica, *Režim općih akata nakon donošenja Zakona o upravnim sporovima (2010.)*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50.3/2013., str 576.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-II-5175/2005 od 5. ožujka 2012., Narodne novine, broj 41/12)

samouprave, druge pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu u smislu članka 3. stavka 2. ZUS – a. Kontrola njihove zakonitosti je u nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.“⁴⁸

Nadalje, u svom Rješenju U-II-5175/2005 od 5. ožujka 2012. navodi da „za određenje općeg akta ZUS prihvaća kao temeljno mjerilo donositelja akta (tzv. normu o nadležnosti)... Iznimka od pravila da se „drugim propisima“ u smislu članka 125. stavka 2. Ustava ne smatraju eksterni i interni opći akti koje donose tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu statuti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zbog njihove važnosti za ostvarenje Ustavom zajamčenog prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu kontrola zakonitosti statuta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora biti izuzeta iz nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u smislu članka 3. stavka 2. ZUS-a i neposredno provedena u okviru kontrole ustavnosti i zakonitosti iz članka 125. stavka 2. Ustava.“⁴⁹

U ovom radu posebno se bavimo općim aktima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno prostornim planovima. „Donošenje prostornih planova predstavlja najstrožnije pravo, odnosno dužnost jedinica lokalne i regionalne samouprave, a kada se tome doda činjenica da se zahvati u prostoru na području jedinice lokalne samouprave (osim onih koji su od važnosti za državu i županiju) mogu provoditi samo na temelju i u skladu s prostornim planovima koje donosi JLPRS, tada se ovo pravo i dužnost pokazuju kao jedan od najznačajnijih instrumenata iz djelokruga JLPRS.“⁵⁰

Sukladno Ustavu, „JLPRS obavljaju poslove iz samoupravnog (lokalnog i regionalnog) djelokruga, a mogu obavljati i poslove iz prenesenog djelokruga državne uprave.“⁵¹ „Temeljni opći akt jedinice lokalne samouprave je statut. Ustav RH propisuje da jedinice lokalne samouprave imaju pravo u okviru zakona svojim statutima samostalno urediti unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela te ih prilagoditi lokalnim potrebama i mogućnostima. Drugi

⁴⁸ Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka, Horvat, Božidar, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, Zagreb, 2017., str. 277.

⁴⁹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-II-5175/2005 od 5. ožujka 2012., Narodne novine, broj 41/12) u Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka, Horvat, Božidar, *loc.cit.*

⁵⁰ Bienenfeld, Josip, *op.cit.* (bilj. 6), str. 18.

⁵¹ Banić, Slavica, *op.cit.* (bilj. 44), str. 577.

opći akti koje donose predstavnička tijela JLPRS su proračuni, akti planiranja, poslovници, pravilnici, programi, naredbe, upute, zaključci, preporuke i smjernice.“⁵²

Općenito, „može se zaključiti da strukturu općih akata jedinica lokalne samouprave čine tri grupacije općih akata. Prvu čine akti koji se donose na temelju statuta. Riječ je o aktima koji proizlaze iz izvornih prava jedinica lokalne samouprave da na temelju statuta donose opće akte. Drugu grupaciju čine akti koji se donose na temelju zakona odnosno akti o uređivanju društvenih odnosa iz samoupravnog djelokruga čije je uređenje zakon prepustio JLPRS. I treću grupaciju čine oni opći akti koji se donose u provedbi zakona.“⁵³

Akti planiranja, kojima se bavimo u ovom radu, odnosno prostorni planovi, opći su akti koji se donose na temelju zakonom utvrđenih dokumenata prostornog planiranja ili održivog razvoja i zaštite okoliša.⁵⁴

3.2. Objava općeg akta

Opći akti prije nego što stupe na snagu, moraju biti objavljeni na odgovarajući način, u skladu sa Zakonom. Zakonom o lokalnoj i regionalnoj samoupravi člankom 73. stavkom 2. propisano je da se „opći akt prije nego što stupi na snagu obavezno objavljuje u službenom glasilu jedinice“. Nadalje, stavkom 3. propisano je da „ako općina i grad nemaju svoje službeno glasilo, opći akt općine i grada objavljuje se u službenom glasilu županije, a stavkom 4. propisano je da opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave. Iznimno, općim se aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu prvog dana od dana objave.“⁵⁵

Opći akt potrebno je objaviti kako bi se svi na koje se on odnosi mogli upoznati s njegovim sadržajem. On bez objave ne može stupiti na snagu niti proizvoditi pravne učinke. Opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave, ali u izuzetnim slučajevima, iz osobito opravdanih razloga, može stupiti na snagu danom objave te nikada ne može imati povratno djelovanje. Prema tome, jasno je da opći akt nikako ne može stupiti na snagu niti

⁵² *Ibid.*, str. 577. - 578.

⁵³ *Ibid.*, str. 578.

⁵⁴ *Ibid.*, str. 579.

⁵⁵ Čl. 73. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20.

danom donošenja. Vrijeme stupanja na snagu potrebno je navesti u završnim odredbama samog općeg akta. Međutim, ako bi u općem aktu vrijeme stupanja na snagu bilo propisano u suprotnosti s navedenim, on bi kao takav bio protivan zakonu, te bi takva odredba predstavljala razlog za obustavu općeg akta.⁵⁶

3.3. Prostorni planovi kao opći akti

„Iako se u ZLPRS ne navode izrijekom kao opći akti, posebna se pažnja posvećuje prostornim planovima. Neki stručnjaci smatraju da nije riječ o općim aktima, dok drugi zagovaraju njihovu pravnu prirodu općeg akta. Člankom 58. Zakona o prostornom uređenju određeno je: „*Prostorni planovi imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa.*“⁵⁷

U dodjeljivanju poslova iz samoupravnog djelokruga JLPRS prihvaćeno je načelo supsidijarnosti i metoda opće klauzule, odnosno riječ je o poslovima koji su u samoupravnom djelokrugu JLPRS, pa tako ZLPRS u članku 19. navodi 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 poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje...“⁵⁸

„Prostorni plan je opći akt predstavničkog tijela i kao takav ima određene posebnosti. On spada u najsloženije opće pravne akte koje donose jedinice lokalne samouprave, a pravo i dužnost njihova donošenja jedan je od najvažnijih instrumenata iz djelokruga jedinica lokalne samouprave.“⁵⁹

„Rješenjem U-II-1586/2014 od 9. travnja 2014., USUD se proglasio nenadležnim za ocjenjivanje o suglasnosti sa zakonom Odluke o donošenju urbanističkog plana uređenja neizgrađenog dijela naselja Podgora – Veliko Brdo te Odluke o donošenju ciljanih izmjena Urbanističkog plana uređenja neizgrađenog dijela naselja Podgora – Veliko Brdo navodeći kako je i dalje nadležan za odlučivanje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, a da je stupanjem na snagu ZUS – a 1. siječnja 2012. ocjena zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u nadležnosti VUS – a. Iz te odluke jasno proizlazi da USUD prostorne planove smatra općima aktima. USUD prostorne planove često naziva podzakonskim aktima. Oni jesu podzakonski akti, ali ne oni koje donose tijela državne vlasti,

⁵⁶ Nadzor zakonitosti općih akata predstavničkih tijela općina, gradova i županije od strane ureda državne uprave u županiji, <https://www.edusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/30204>, pristupljeno stranici 5. veljače 2023.

⁵⁷ Šikić, Marko, Crnković, Mateja, *op.cit.* (bilj. 36), str. 433.

⁵⁸ *Ibid.*, str. 434.

⁵⁹ *Ibid.*

nego podzakonski – opći akti koje donose JLPRS. Dakle, ako se kao kriterij razlikovanja drugog propisa i općeg akta uzme norma o nadležnosti, tj. donositelj akta, prostorni planovi su sasvim sigurno opći akti jer su njihovi donositelji predstavnička tijela JLPRS – a.⁶⁰

Kako bi se izbjeglo nerazumijevanje, do kojeg često dolazi, Crnković i Šikić smatraju da bi zakonodavac trebao intervenirati u dva smjera, u odredbu čl. 58. ZPU koja glasi: „*Prostorni planovi imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa*“ te bi trebao propisati „*Prostorni planovi su po snazi iznad zakona i imaju pravnu prirodu općeg akta*“. Također, trebalo bi intervenirati i u odredbu čl. 83. st. 1. ZUS – a na način da se propiše: „*Postupak ocjene zakonitosti općeg akata Visoki upravni sud pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom ako smatraju da bi opći akt neposredno ili da bi na općem aktu temeljene pojedinačne odluke javnopravnih tijela mogle dovesti do povrede njihova prava ili pravnog interesa.*“⁶¹

4. POSTUPAK OCJENE ZAKONITOSTI OPĆIH AKATA

„Osnovno obilježje ZUS – a jest da se njime bitno proširuje područje upravnosudskog nadzora i sudske zaštite te se povrh ocjene zakonitosti pojedinačnih upravnih akata sudskoj kontroli podvrgavaju i radnje (postupanja) javnopravnih tijela, upravni ugovori i opći akti širokog kruga donositelja.“⁶²

Upravni spor karakterizira ostvarenje dvostrukog cilja, s jedne strane, osiguranje djelotvornosti načela zakonitosti u upravnom odlučivanju i postupanju, dok s druge strane, treba osigurati zaštitu prava i pravnih interesa pravnih i fizičkih osoba koji mogu biti povrijeđeni upravnim odlukama i postupanjima. Dopuštenost pokretanja upravnog spora utječe na javnopravno tijelo koje vodi upravni postupak tako da ono prilikom rješavanja upravne stvari daleko više obraća pozornost na sam postupak i na utvrđivanje svih činjenica i okolnosti relevantnih za zakonito postupanje i odlučivanje. Također, „dopuštenost pokretanja upravnog spora usmjerena je na zaštitu prava građana i pravnih osoba, ali isto tako i na osiguranje zakonitosti u radu javnopravnih tijela. Sudska presuda kojom se sankcionira nezakonita odluka ili postupanje javnopravnog tijela štiti pravni sustav u cjelini te je osnova povjerenja građana u institucije države.“⁶³

⁶⁰ *Ibid.*, str. 436.

⁶¹ *Ibid.*, str. 438.

⁶² Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *op.cit.* (bilj. 41), str. 31.

⁶³ *Ibid.*, str. 83.

4.1. Objektivni upravni spor

„ZUS - om koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. u hrvatski pravni poredak uveden je objektivni upravni spor čiji je predmet ocjena zakonitosti općih akata jedinica lokalne i regionalne samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu. Temeljni je cilj objektivnog upravnog spora zaštita objektivnog pravnog poretka.“⁶⁴

„Kontrola zakonitosti općih akata u postupku pred VUS - om u objektivnom upravnom sporu dijeli se na apstraktnu i konkretnu kontrolu. Apstraktna kontrola općih akata provodi se neovisno o postojanju pojedinačne odluke javnopravnog tijela donesene na temelju osporavanog općeg akta. Apstraktnu kontrolu općih akata provodi Visoki upravni sud po službenoj dužnosti, na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja ili na zahtjev suda. Konkretna kontrola zakonitosti općih akata temelji se na pojedinačnoj odluci donesenoj na temelju općeg akata koji je predmet kontrole, odnosno ako ne postoji pojedinačna odluka donesena na temelju općeg akta, ocjena zakonitosti općeg akta nije dopuštena.“⁶⁵

„Cilj objektivnog upravnog spora je zaštita objektivne zakonitosti i u tom se sporu ne ispituje eventualna povreda pojedinačnih subjektivnih prava. Svrha mu je ispitati je li neki općenormativni akt koji ima pravnu narav općeg akta, sukladan objektivnom pravnom poretku u cjelini, odnosno je li u suglasju s višim pravnim aktima na temelju kojih je donesen i koji su mjerodavni za regulaciju pravnog pitanja.“⁶⁶

„Objektivni upravni spor je uveden u pravni poredak novim ZUS-om nakon što je uočeno da je u pravnom poretku postojala pravna praznina, budući da niz važnih općenormativnih akata koji nemaju pravnu narav drugih propisa, ne podliježe kontroli Ustavnog suda Republike Hrvatske te su takvi akti ostajali izvan kontrole s aspekta objektivne zakonitosti.“⁶⁷

„Iako se često navodi da je ocjena zakonitosti općih akata zakonodavna novina, objektivna koncepcija postojala je i u ranijim razdobljima hrvatskog upravnog sudovanja, krenuvši od 19. stoljeća i Zakona o vlasti sudačkoj. Razgraničenje subjektivne i objektivne koncepcije gotovo je nemoguće podvući jer su međusobno isprepletene te je riječ o iznimno kompleksnoj materiji. Subjektivno pravo ne može postojati bez objektivnog prava jer svako

⁶⁴ Otočan, Sanja, *Pojedinačna odluka kao pretpostavka ocjene zakonitosti općeg akta u objektivnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, br. 1, 2016, str. 716.

⁶⁵ *Ibid.*, str. 719.

⁶⁶ Vezmar Barlek, Inga, *Aktualna pitanja ocjene zakonitosti općih akata*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 36, br. 1, 2015, str. 547.

⁶⁷ *Ibid.*, str. 548.

pitanje subjektivnog prava pokreće i ono objektivnog prava te možemo govoriti samo o koncepciji koja prevladava više u odnosu na drugu.“⁶⁸

„U skladu s navedenim ako se subjektivna i objektivna koncepcija ne bi promatrale tako da isključuju jedna drugu, nego da se nadopunjuju mogli bi se izbjeći problemi koji trenutno opterećuju upravnosudsku praksu. Članak 83. st. 1. ZUS – a kojim je propisano ocjenjivanje zakonitosti općeg akta posredstvom pojedinačne odluke, ne treba promatrati isključivo kroz koncepciju objektivnog upravnog spora nego tako da su zastupljene obje koncepcije, i objektivna i subjektivna. Odnosno, trebalo bi VUS – u omogućiti, da, ako smatra potrebnim, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, ocijeni i zakonitost pojedinačne odluke.“⁶⁹

4.2. Pokretanje postupka i nadležnost suda

„Visoki upravni sud dobio je nadležnost za rješavanje upravnog spora predmet kojeg je ocjena zakonitosti općeg akta i na taj način se pridružio Ustavnom sudu Republike Hrvatske kao sud koji ima ovlast vršiti apstraktnu kontrolu, s tim da je njegova nadležnost šira od one ustavnosudske, budući da je nadležan za ocjenu zakonitosti internih i eksternih općih akata jedinica lokalne samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu, dok je Ustavni sud nadležan samo za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom eksternih drugih propisa.“⁷⁰

Dakle, „pravo na pokretanje postupka ocjene zakonitosti općih akata pred VUS - om ima svaka fizička ili pravna osoba ili skupina osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa – čl. 83 st 1. ZUS – a.“⁷¹

Đerđa i Šikić smatraju da se takvim zakonodavnim uređenjem nepotrebno suzila mogućnost ocjene zakonitosti općih akata. „Ako se mogućnost reagiranja građana na nezakonite akte veže samo uz povredu prava ili pravnih interesa učinjenih konkretnim upravnim aktima, zakonodavac je propustio ZUS-om ustrojiti sustav kojim bi se pravodobno osiguralo sprječavanje svih pravnih posljedica koje mogu nastati nezakonitim općim aktima.“⁷²

⁶⁸ Crnković, Mateja, *Koncepcije o prirodi upravnog spora u hrvatskom i poredbenom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 65, br. 5, 2015, str. 695.

⁶⁹ *Ibid.*, str. 718.

⁷⁰ Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka, Horvat, Božidar, *op.cit.* (bilj. 48), str. 277.

⁷¹ Staničić, Frane, Đanić, Ana, *op.cit.* (bilj. 39), str. 971.

⁷² Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *op.cit.* (bilj. 41), str. 303.

Visoki upravni sud može pokrenuti postupak ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti bez ikakvih ograničenja, te pri donošenju odluke o pokretanju postupka po službenoj dužnosti uzima u obzir i predstavke fizičkih i pravnih osoba te drugih državnih tijela.⁷³

Navedeno je naizgled je u sukobu s odredbom člankom 84. st. 2. ZUS – a koja propisuje da je „podnositelj zahtjeva dužan učiniti vjerojatnim da je primjenom općega akta povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes, odnosno pojavljuje se pitanje treba li, da bi zahtjev bio dopušten, podnositelj dokazati da mu je pravo ili pravni interes povrijeđen ili da je vjerojatno da mu je pravo ili pravni interes povrijeđen. Ako se ispravno tumače te dvije odredbe, jasno je da podnositelj ne mora dokazati da mu je povrijeđeno pravo ili pravni interes već samo to učiniti vjerojatnim.“⁷⁴

U skladu s navedenim, pripadnici javnosti nisu ovlašteni podnijeti zahtjev za ocjenu zakonitosti bilo kojeg općeg akta, već samo ako je na temelju takvog općeg akta javnopravno tijelo donijelo pojedinačnu odluku kojom se vrijeđa njihovo pravo ili pravni interes. Primjerice, zbog prihvaćanja takvog sustava, „udruge za zaštitu okoliša u pravilu neće moći podnositi zahtjeve za ocjenu zakonitosti općih akata, a djeluju sa svrhom zaštite općeg interesa (zaštite okoliša, prirode, zdravlja ljudi, itd.) jer se u većini slučajeva neće naći u položaju da je nekom pojedinačnom odlukom koja se temelji na nezakonitom općem aktu došlo do povrede njihovih prava ili pravnog interesa.“⁷⁵ A djelovanje udruga za zaštitu okoliša posebno je važno u području prostornog uređenja.

4.3. Ovlaštenici na podnošenje zahtjeva

„Naš zakonodavac se odlučio dati legitimaciju za pokretanje objektivnog upravnog spora samo osobama koje mogu dokazati pojedinačni pravni interes za osporavanje zakonitosti općeg akta. Tako je definirano da podnositelj mora imati pojedinačnu odluku javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu kojom je došlo do povrede njegovog prava ili pravnog interesa.“⁷⁶

„Prostorno uređenje i gradnja u Hrvatskoj regulirani su Zakonom o prostornom uređenju, Zakonom o gradnji i Zakonom o građevinskoj inspekciji kao trima temeljnim zakonskim

⁷³ *Ibid.*, str. 304

⁷⁴ Staničić, Frane, Đanić, Ana, *op.cit.* (bilj. 39), str. 971. – 972.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Vezmar Barlek, Inga, *op.cit.* (bilj. 66), str. 551.

propisima, kojima treba dodati i aktualan Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama.“⁷⁷

„Od ostalih propisa najvažniji izvori prava u području prostornog uređenja i gradnje su prostorni planovi, potom posebni zakonski propisi koji uređuju pojedina pitanja u svezi s gradnjom i prostornim uređenjem, zakonski propisi koji u cjelini imovinskog prava uređuju područja važna za prostorno uređenje i gradnju te razni podzakonski propisi.“⁷⁸

Sukladno navedenim izvorima prava, upravni akti koji se donose u postupcima prostornog uređenja i gradnje, koji se smatraju pojedinačnim odlukama na temelju kojih se može pokrenuti postupak ocjene zakonitosti, su:

1. „akti provedbe prostornih planova (lokacijska dozvola, dozvola za promjenu namjene i uporabu građevine, rješenje o utvrđivanju građevne čestice i dijelom građevinska dozvola)
2. akti kojima se odobrava građenje (građevinska dozvola, građevinska dozvola za pripremne radove)
3. posebni uvjeti i potvrde glavnog projekta za građevine za koje se ne izdaje lokacijska dozvola te potvrda glavnog projekta za građevina za koje se izdaje lokacijska dozvola
4. akti u postupcima imovinskog uređenja građevinskog zemljišta (kada se odlučuje upravnim aktom)
5. akti kojima se dopušta uporaba građevine (uporabna dozvola, pravovremena uporabna dozvola)
6. akti kojima se ozakonjuju nezakonito izgrađene građevine (rješenje o izvedenom stanju)
7. akti u građevinskom inspekcijskom postupku (rješenje o uklanjanju)“⁷⁹

Nadalje, u skladu s odredbama Zakona o gradnji⁸⁰, u postupku izdavanja građevinske dozvole utvrđuje se ispunjava li građevina temeljne zahtjeve za građevinu i je li glavni projekt izrađen u skladu s lokacijskim uvjetima utvrđenima lokacijskom dozvolom. „U postupcima izdavanja građevinske dozvole za građevine za koje se ne izdaje lokacijska dozvola, što je sada pravilo, utvrđuje se i usklađenost s uvjetima provedbe zahvata u prostoru propisanim

⁷⁷ Žagar, Antun, *op.cit.* (bilj. 22), str. 60.

⁷⁸ *Ibid.*, str. 61.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19.

prostornoplanskom dokumentacijom, tako da je u tim slučajevima građevinska dozvola ujedno i akt provedbe prostornih planova.“⁸¹

Člankom 84. ZUS – a propisan je sadržaj i način predaje zahtjeva za ocjenu zakonitosti općega akta – „zahtjev za ocjenu zakonitosti mora sadržavati: osobno ime, odnosno naziv i adresu podnositelja, naziv osporenog općeg akta i naznaku njegova donositelja, oznaku odredbi kojih se zakonitost osporava, razloge nezakonitosti općeg akta, potpis podnositelja.“⁸²

„Zahtjev za ocjenu zakonitosti općih akata predaje se Visokom upravnom sudu na način kako se predaje tužba u upravnom sporu – što znači da se može predati neposredno u pisanom obliku, usmeno izjaviti na zapisnik, poslati poštom ili dostaviti elektronički.“⁸³

4.4. Rok za podnošenje zahtjeva

„ZUS propisuje još jednu pretpostavku za podnošenje zahtjeva za ocjenu zakonitosti općih akata koja je vezana uz pojedinačnu odluku. Ta se pretpostavka odnosi na rok u kojemu je dopušteno podnošenje zahtjeva. Članak 83. stavak 1. ZUS – a propisuje da se zahtjev podnosi u roku od 30 dana od dana dostave pojedinačne odluke utemeljene na osporavanom općem aktu. Podnošenje zahtjeva po proteku roka ima za posljedicu odbacivanje zahtjeva kao nepravodobnog.“⁸⁴

„S obzirom na činjenicu da rok za podnošenje zahtjeva počinje teći od primitka pojedinačne odluke javnopravnog tijela utemeljene na općem aktu te da ZUS ne određuje sadržaj pojma pojedinačne odluke, pred Visokim upravnim sudom se postavilo pitanje je li pojedinačna odluka u smislu članka 83. stavka 1. ZUS – a prvostupanjska ili drugostupanjska odluka javnopravnog tijela.“⁸⁵

Nadalje, Otočan smatra kako je „najprihvatljivije smatrati zahtjev pravodobnim u svim slučajevima u kojima je podnesen u roku od 30 dana bilo od prvostupanjske, bilo od drugostupanjske odluke javnopravnog tijela utemeljenje na osporavanom općem aktu te kako je takav pristup poželjan obzirom da će na taj način biti izbjegnuta opasnost neopravdanog ograničavanja prava na pristup sudu strankama u ovoj vrsti upravnog spora, a što je jedan od

⁸¹ Žagar, Antun, *op.cit.* (bilj. 22), str. 71.

⁸² Čl. 84. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 64/16, 29/17, 110/21.

⁸³ Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *op.cit.* (bilj. 41), str. 307.

⁸⁴ Otočan, Sanja, *op.cit.* (bilj. 64), str. 728.

⁸⁵ *Ibid.*

temeljnih elemenata ustavnog prava na pošteno suđenje zajamčen člankom 29. stavkom 1. Ustava.“⁸⁶

4.5. Odlučivanje o zakonitosti općeg akta

U upravnim sporovima odlučuje sudac pojedinac, a u postupku ocjene zakonitosti odlučuje u Vijeću od pet sudaca što govori o složenosti predmeta o kojima suci odlučuju, a postoji i mogućnost fakultativnog saziva savjetodavne sjednice. Dakle, „VUS odlučuje temeljem spisa predmeta na javnoj sjednici i moguće održane savjetodavne rasprave, a presudu donosi većinom glasova.“⁸⁷

Kumulativne pretpostavke koje je potrebno ispuniti za primjenu navedenog instituta odnose se na predmet nadzora i to su: opći akt, donositelja općeg akta, legitimirane podnositelje zahtjeva, nepostojanje druge pravne zaštite, pravodobnost, urednost, te postojanje individualne veze pojedinačne odluke i direktne povrede.⁸⁸

Vezano uz savjetodavnu raspravu, „VUS može odlučiti da će prije odlučivanja o biti stvari održati savjetodavnu raspravu na koju će se pozvati sudionici u postupku (podnositelj zahtjeva, predstavnici donositelja osporenog općeg akta, znanstvenici i drugi stručnjaci). Pri tome se sud rukovodi isključivo vlastitom prosudbom koristi takve rasprave i nije vezan prijedlozima podnositelja zahtjeva ili predstavnika donositelja osporenog općeg akta.“⁸⁹

Đerđa i Šikić smatraju kako je „zakonodavac ispravno postupio omogućavanjem sudjelovanja širokog kruga subjekta u javnoj raspravi zakonitosti. Tako je vrlo kvalitetno razradio načelo usmene rasprave te ga prilagodio raspravi o zakonitosti općeg akata. Od naročite je važnosti što se u raspravu mogu uključiti i znanstvenici i stručnjaci pojedinih polja čime se omogućilo da i pravila znanosti i struke budu uzeta u obzir prilikom odlučivanja o zakonitosti općih akata“⁹⁰, što je osobito važno kod odlučivanja o zakonitosti prostornih planova koji su iznimno složeni i zahtijevaju razmatranje različitih stručnjaka.

4.5.1. Postupanje Visokog upravnog suda po zahtjevu

U pogledu mogućih ishoda spora, VUS je ovlašten:⁹¹

⁸⁶ *Ibid.*, str. 730. - 731.

⁸⁷ Staničić, Frane, Đanić, Ana, *op.cit.* (bilj. 39), str. 977.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *op.cit.* (bilj. 41), str. 311.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Staničić, Frane, Đanić, Ana, *op.cit.* (bilj. 39), str. 978.

1. Zahtjev rješenjem odbaciti ako utvrdi:

1.1 da akt koji se zahtjevom osporava nije opći akt

Člankom 3. stavkom 2. ZUS - a određeno je da su opći akti, „akti jedinica lokalne i regionalne samouprave te akti pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu.“ Sukladno navedenom, Visoki upravni sud nije nadležan za ocjenjivanje zakonitosti podzakonskih akata koje donose tijela državne uprave i druga državna tijela jer se oni u tom smislu, ne smatraju „općim aktima.“⁹²

1.2. da je akt koji se zahtjevom osporava propis kojeg je ocjena zakonitosti u nadležnosti USUD-a

Visoki upravni sud će rješenjem zahtjev odbaciti ako utvrdi da osporavani akt nije „ opći akt“ a primjenjujući mjerila Ustavnog suda ocijeni da je riječ o aktu koji se smatra propisom koji podliježe apstraktnoj kontroli zakonitosti koju provodi Ustavni sud, ili kada Visoki upravni sud utvrdi da je određeni podzakonski akt „opći akt“ ali da je nadležnost za odlučivanje na Ustavnom sudu jer takav akt smatra propisom.⁹³

1.3. da je zakonom osigurana druga zaštita od nezakonitosti općeg akata

Ovdje je zakonodavac navođenjem „druge zaštite“ želio ostaviti prostor za neka buduća normativna rješenja u Republici Hrvatskoj koja će omogućiti i neke druge modalitete zaštite nezakonitosti općih akata.⁹⁴ „Trenutno u Republici Hrvatskoj ne postoji nikakva druga zaštita od nezakonitosti općeg akta. USUD je nadležan za ocjenu sukladnosti s Ustavom i zakonom drugih propisa, a VUS za ocjenu zakonitosti općih akata.“⁹⁵

1.4 da je zahtjev podnijela neovlaštena osoba

VUS će rješenjem odbaciti zahtjev ako utvrdi da je „zahtjev podnijela društvena tvorevina koja nema pravnu osobnost ili pak skupina osobe koje nisu povezane zajedničkim interesom, također, ono što se i u praksi često događa, da se zahtjevi odbacuju kao podneseni od strane neovlaštenih osoba kad se utvrdi da fizičkim ili pravnim osobama ili skupini osoba koje jesu povezane zajedničkim interesom, pojedinačnom odlukom koja se temelji na općem aktu nije povrijeđeno njihovo pravo ili pravni interes.“⁹⁶

⁹² Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *op.cit.* (bilj. 41), str. 307.

⁹³ *Ibid.*, str. 308.

⁹⁴ *Ibid.*, str. 309.

⁹⁵ Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka, Horvat, Božidar, *op.cit.* (bilj. 48), str. 284.

⁹⁶ Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *op.cit.* (bilj. 41), str. 309.

1.5. da je zahtjev nepravodoban

Zahtjev je nepravodoban ako je podnesen izvan roka od 30 dana od dana dostave pojedinačne odluke kojom je podnositelju povrijeđeno pravo ili pravni interes, no iznimka postoji za sudove koji zahtjeve mogu podnositi bez ikakvih, pa i vremenskih ograničenja.⁹⁷

2. Zahtjev rješenjem odbaciti zbog neurednosti

Člankom 29. ZUS utvrđuje urednost tužbe, tj. koje pretpostavke mora ispunjavati tužba da bi se po njoj uopće postupalo; kako bi sud mogao postupati po tužbi tužba mora biti razumljiva te sadržavati sve obvezne elemente propisane ZUS – om (čl. 23. st. 1. ZUS-a)⁹⁸. Takva tužba naziva se urednom tužbom.⁹⁹

3. Presudom odbiti zahtjev kao neosnovan

„Tužbeni zahtjev kojim tužitelj traži poništavanje ili oglašivanje ništavom pojedinačne odluke je neosnovan ako sud utvrdi da je pojedinačna odluka u cijelosti zakonita, odnosno ako sud utvrdi da osporavana pojedinačna odluka nije opterećena nijednim razlogom ništavosti te da su u donošenju takve odluke poštovana sva pravila postupka, da je stranci pružena mogućnost sudjelovati u postupku radi ostvarivanja i zaštite njezinih prava i pravnih interesa, da je činjenično stanje potpuno i pravilno utvrđeno, da su u donošenju odluke pravilno protumačena i primijenjena sva materijalna pravila koja se trebaju primijeniti u rješavanju te upravne stvari te da je pojedinačna odluka donesena u propisanom obliku i s propisanim sadržajem, sud utvrđuje da je ona zakonita, slijedom čega odbija tužbeni zahtjev kojim se zakonitost takve odluke osporava.“¹⁰⁰

⁹⁷ *Ibid.*, str. 310.

⁹⁸ Čl. 23. st.1. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 64/16, 29/17, 110/21.: „Tužba mora biti razumljiva i obavezno mora sadržavati: naziv suda kojem se podnosi, osobno ime, odnosno naziv, osobni identifikacijski broj i adresu tužitelja. Naziv i osobni identifikacijski broj tuženika, oznaku osporavane pojedinačne odluke ili upravnog ugovora, odnosno opis postupanja ili obveze izvršenje kojih se zahtijeva, tužbeni zahtjev, opseg osporavanja pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora, razloge za pokretanje spora glede glavne stvari i sporednih traženja, činjenice i dokaze na kojima tužitelj temelji tužbeni zahtjev, potpis tužitelja.“

⁹⁹ Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *op.cit.* (bilj. 41), str. 183.

¹⁰⁰ *Ibid.*, str. 249.

4. Presudom zahtjev usvojiti i ukinuti opći akt ili pojedine njegove odredbe i podnošenje zahtjeva za izmjenom pojedinačne odluke

„Ako VUS usvoji zahtjev i presudom ukine opći akt ili pojedine odredbe, nezakonit opći akt ili onaj koji nije suglasan sa statutom javnopravnog tijela, više se ne može primijeniti niti se na temelju njega mogu donositi pravni akti, pravni učinci djeluju nakon objave presude VUS-a u Narodnim novinama, no ona nema izravan pravni učinak na prava ili pravne interese podnositelja zahtjeva, već oni trebaju podnijeti zahtjev javnopravnom tijelu u roku od tri mjeseca od dana objave presude u Narodnim novinama, zahtjev za izmjenom pojedinačne odluke nadležnom javnopravnom tijelu mogu podnijeti samo stranke koje su uspjele sa svojim zahtjevom u postupku ocjene zakonitosti pred VUS – om.“¹⁰¹

5. Rješenjem fakultativno obustaviti postupak ili *ex offo* nastaviti u javnom interesu

Podnositelji zahtjeva slobodno raspolažu svojim zahtjevom, pa tako od njega mogu i odustati. U takvim situacijama zakonodavac je Visokom upravnom sudu ostavio mogućnost diskrecijske ocjene hoće li postupak obustaviti ili nastaviti. S obzirom na to da se u postupku ocjene zakonitosti općih akata štite i subjektivna prava stranaka ali i objektivna zakonitost, „Visoki upravni sud bi trebao nastaviti s postupkom ocjene zakonitosti općih akata uvijek kada procijeni da su takvi akti nezakoniti te da bi postupci mogli okončati njihovim ukidanjem.“¹⁰²

6. Rješenjem obligatorno obustaviti postupak

„Visoki upravni sud kada procijeni da su prestale postojati pretpostavke za vođenje postupka ocjene zakonitosti općih akata, nema druge mogućnosti nego rješenjem obustaviti postupak. Pretpostavka za vođenje postupka je postojanje općeg akta pa će po prestanku njegovog važenja sud morati obustaviti postupak.“¹⁰³

¹⁰¹ Staničić, Frane, Đanić, Ana, *op.cit.* (bilj. 39), str. 978.

¹⁰² Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *op.cit.* (bilj. 41), str. 312.-313.

¹⁰³ *Ibid.*, str. 313.

7. Rješenjem obustaviti izvršenje osporenog općeg akta do donošenja presude, ali ne može donijeti rješenje o obustavi izvršenja pojedinačne odluke javnopravnog tijela

Ako Visoki upravni sud ne odbaci zahtjev, on će nastaviti postupak te može, do donošenja presude, rješenjem obustaviti izvršenje osporenog općeg akta. „Rješenje o obustavi izvršenja objavljuje se u Narodnim novinama.“¹⁰⁴

ZUS ne propisuje što će VUS učiniti ukoliko nađe da je osporeni opći akt zakonit, odnosno, sukladan statutu, tj. ZUS ne propisuje izrijekom ovlast VUS – a da odbije zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta. Staničić, Britvić Vetma i Horvat su mišljenja da „u toj situaciji treba primijeniti članak 57. st. 1. ZUS – a i odbiti zahtjev kao neosnovan.“¹⁰⁵

4.6. Praksa Visokog upravnog suda u postupcima prostornog planiranja

Usoz-50/21-8 od 5. srpnja 2022., Narodne novine, broj 86/22

Ovom presudom Visokog upravnog suda ukinuta je odluka o donošenju I. izmjena i dopuna prostornog plana uređenja Općine L. sa smanjenim sadržajem. Podnositelj zahtjeva za ocjenu zakonitosti je Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), a zbog spornih objava javne rasprave predmetnog plana. Naime, objava javne rasprave predmetnog plana objavljena je 12. prosinca 2018. na stranicama Ministarstva i 13. prosinca 2018. u dnevnom tisku „24 sata“. ZPU propisuje da objava javne rasprave sadrži mjesto, datum početka i trajanja javnog uvida, mjesto i datum jednog ili više javnih izlaganja, poziv zainteresiranim osobama za sudjelovanje u javnoj raspravi te rok u kojem se nositelju izrade dostavljaju pisana mišljenja, prijedlozi i primjedbe na prijedlog prostornog plana, a objavljuje se najmanje 8 dana prije početka javne rasprave. U konkretnom slučaju javna rasprava započela je 13. prosinca 2018., dan kada je objavljena u dnevnom tisku „24 sata.“ što znači da nije ispoštovan rok od 8 dana od dana objave javne rasprave o predmetnom planu. Obzirom da se dan u koji pada događaj ne računa u rok, rok za početak

¹⁰⁴ *Ibid.*, str. 310.

¹⁰⁵ Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka, Horvat, Božidar, *op.cit.* (bilj. 48), str. 286.

rasprave trebao je početi teći tek prvi slijedeći dan, 14. prosinca 2018., što znači da je javna rasprava mogla početi tek 21. prosinca 2018.¹⁰⁶

Usoz – 96/2012-8, 28. studenoga 2014., Narodne novine, broj 10/2015

Ovom presudom ukinuta je Odluka o donošenju Izmjena i dopunama Prostornog plana Dubrovačko – neretvanske županije po zahtjevu podnositelja raznih društva za zaštitu prirode i kulturne baštine na području grada Dubrovnika i Konavala. Podnositelji zahtjeva smatraju da je da je osporeni akt u nesuglasju s Ustavom i da se prilikom njegova donošenja nisu poštivale procesne odredbe Zakona o prostornom uređenju, između ostaloga proces provođenja javne rasprave u svim općinama, a osobito ističu činjenicu da Povjerenik Vlade nije mogao donijeti navedenu Izmjenu i dopunu Prostornog plana te ističu kako je Odluka donesena od strane neovlaštenog tijela. U odgovoru na upit iz dopisa koji je poslao Visoki upravni sud, a odnosi se na provođenje javne rasprave u svim općinama, navedeno je da ta obveza nije bila predviđena tadašnjim propisima, a da je cijela javna rasprava provedena u skladu s odredbama Uredbe o javnoj raspravi u postupku donošenja prostornih planova. Nadalje, Povjerenik Vlade Republike Hrvatske donio je Odluku o izmjenama i dopunama Prostornog plana Dubrovačko – neretvanske županije. Člankom 88. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je kako povjerenik može donositi ili mijenjati opće akte jedinica lokalne, odnosno regionalne samouprave samo ako je to potrebno radi provedbe zakona ili drugih propisa ili usklađivanja sa zakonom i drugim propisom. U konkretnom slučaju, a prema ocjeni Suda, izmjena općih akata od strane povjerenika moguća je samo iznimno, odnosno ako je izmjena općeg akata bila nužna, a ovdje se nije radilo o takvoj pravnoj situaciji, obzirom da je u županiji na snazi bio Prostorni plan Dubrovačko – neretvanske županije. Također, nije bilo potrebno usklađenje Prostornog plana Dubrovačko – neretvanske županije sa zakonom ili drugim propisom, pa nije bila riječ ni o takvoj pravnoj situaciji. Predsjednik skupštine Dubrovačko – neretvanske županije pozvao se u postupku na mišljenje Ministarstva uprave kojim su zapravo podržane činjenice da povjerenik Vlade može samo iznimno izmijeniti, odnosno donijeti opći akt. Obzirom na sve navedeno, utvrđeno je kako je osporeni opći akt donesen protivno zakonom propisanom postupku i trebalo ga je u skladu s važećim odredbama Zakona o upravnim sporovima ukinuti.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Usoz-50/21-8, od 5. srpnja 2022., Narodne novine, br. 86/22

¹⁰⁷ Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Usoz-96/2012-8, od 28. studenoga 2014., Narodne novine, br. 10/15

Usoz – 111/19-10 od 29. studenoga 2021. Narodne novine, br. 5/22

Ovom presudom Visoki upravni sud ukinuo je odredbu članka Prostornog plana grada S. u dijelu koji glasi: „Svaki koncesionar treba izraditi mrežu potrebnih lokacija repetitora, pretvarača, antenskih stupova i sl., i na nju ishoditi suglasnost Gradskog vijeća.“ Podnositelj zahtjeva za ocjenu zakonitosti navodi kako je pristupio izgradnji elektroničke komunikacijske opreme – antenskog prihvata na postojećoj građevini a Upravni odjel za provođenje dokumenata prostornog uređenja i gradnju je rješenjem obustavio postupak pokrenut po njegovom zahtjevu za utvrđivanje posebnih uvjeta za postavu bazne stanice. Poziva se na odredbe Zakona o elektroničkim komunikacijama (Narodne novine 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14 i 72/17) i Uredbe o mjerilima razvoja elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme (Narodne novine 131/12 i 92/15). Mišljenje je suda kako su JLPRS obavezne planirati svojim dokumentima prostornog uređenja EKI i drugu povezanu opremu, odnosno poštivati pozitivne propise, navedeni Zakon i Uredbu, pri čemu se osobito moraju zadovoljiti zahtjevi zaštite ljudskog zdravlja, zaštite prostora i očuvanja okoliša što navedenom odredbom nije ispoštovano. Ovlasti lokalne samouprave nisu i ne mogu biti imune na interese od općeg značenja za sve građane i građanke Republike Hrvatske, a Ustavom osigurane ovlasti jedinica lokalne samouprave moraju biti u ravnoteži s općim interesom svih građana i građanki Republike Hrvatske.¹⁰⁸

5. ZAKLJUČAK

Kao što je u uvodnom dijelu rečeno, sudska kontrola uprave kao mehanizam kontrole uprave osigurava zaštitu prava i pravnih interesna pravnih i fizičkih osoba, pa tako i u procesu prostornog planiranja. Prostorno planiranje značajno je za svaku državu, prostor je ograničeni resurs kojeg treba planski koristiti u svrhu postizanja najboljih mogućih ili barem najmanje loših ciljeva korištenja i očuvanja prostora. Prostorno planiranje je proces koji uključuje sve dijelove društva, vlast na svim razinama – državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, stručnjake u tom polju (magistre arhitekture i magistre građevinarstva), a pogotovo obične građane i različite udruge civilnog društva za zaštitu okoliša koji moraju dati mišljenje na procese prostornog planiranja u njihovoj okolini. Općenito, prostor Republike Hrvatske na svim razinama smatra

¹⁰⁸ Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Usoz-111/19-10, od 29. studenoga 2021, Narodne novine, br. 5/22

se vrijednim i ograničenim dobrom kojeg je potrebno planski koristiti, a upravo zbog navedenog proces prostornog planiranja potrebno je nadzirati i to kontrolom putem sudova.

Prostorni planovi smatraju se najsloženijim općim aktima jedinica lokalne i regionalne samouprave. Kontrola općih akata je sve do stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima 1. siječnja 2012. u upravnom zakonodavstvu predstavljala jednu veliku „sivu zonu“ izvan kontrole, jer prema stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske opći akti nisu bili obuhvaćeni pojmom „propisi“. Dakle, stupanjem na snagu Zakona o upravnim sporovima otvorena je mogućnost pokretanja upravnog spora radi ocjene zakonitosti općih akata jedinica lokalne i regionalne samouprave, pravnih osoba koje imaju javne ovlasti i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu, odnosno mogućnost pokretanja objektivnog spora, a nadležnost za navedeno propisana je Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.

Mogućnost pokretanja objektivnog uspravnog spora dana je osobama koje mogu dokazati pojedinačni pravni interes za osporavanje zakonitosti općeg akta, odnosno podnositelj mora imati pojedinačnu odluku javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu a kojom je došlo do povrede njegovih prava ili pravnih interesa. Pojedinačne odluke na temelju prostornih planova odnose se na lokacijske, građevinske dozvole, akte u postupcima imovinskog uređenja građevinskog zemljišta, akte kojima se dopušta uporaba građevine i sl..., a zahtjev se podnosi VUS u roku od 30 dana od dana dostave takve odluke. VUS u postupku ocjene zakonitosti općeg akta odlučuje u Vijeću od pet sudaca, temeljem spisa predmeta, a također može održati i savjetodavnu raspravu na koju će pozvati sudionike u postupku, podnositelja zahtjeva predstavnike donositelja osporavanog opće akata, znanstvenike i druge stručnjake. U pogledu mogućeg ishoda spora, VUS je ovlašten, zahtjev rješenjem odbaciti, zahtjev rješenjem odbaciti zbog neurednosti, presudom zahtjev odbiti kao neosnovan, presudom zahtjev usvojiti i ukinuti opći akt ili pojedine njegove odredbe, rješenjem fakultativno obustaviti postupak ili nastaviti *ex officio* u javnom interesu, rješenjem obligatorno obustaviti postupak te rješenjem obustaviti izvršenje osporenog općeg akata do donošenja presude.

U sudskoj praksi koju sam istraživala, a koje je lako dostupna na internetskim stranicama čime se ostvaruje pravo na pristup informacijama građanima, VUS je presudom ukinuo odluku o izmjenama i dopunama prostornog plana zbog nepoštivanja odredbi koje propisuju javnu raspravu, što je važno sa stajališta poštivanja načela prostornog uređenja koje se odnosi na javnost i slobodan pristup podacima i dokumentima značajnim za prostorno uređenje, koje izričito kaže kako JLPRS moraju o stanju o prostoru obavještavati javnost. Nadalje, VUS je presudom ukinuo odluku o izmjenama i dopunama prostornog plana zbog toga jer izmjene i

dopune prostornog plana nije donijelo za to ovlašteno tijelo. U posljednjoj presudi, VUS je ukinuo odredbu prostornog plana jer jedinica lokalne samouprave prilikom donošenja prostornog plana nije poštivala odredbe ostalih relevantnih zakona, u ovom slučaju Zakona o elektroničkim komunikacijama. Sud smatra kako ovlasti JLPRS ne mogu biti imune na interese od općeg značaja za sve građane i građanke Republike Hrvatske, također nisu se poštivala načela vertikalne i horizontalne integracije u zaštiti prostora.

Zaključno, proces prostornog planiranja složen je, kao što je i postupak kontrole zakonitosti prostornih planova, odlučivanje o procesima prostornog planiranja uključuje tijela javne vlasti, javnost i privatni sektor, te je velika važnost sudske kontrole nad prostornim planovima, odnosno zaštite prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba. Mišljenja sam da je praksa VUS – a u postupcima prostornog planiranja vrijedna i treba poslužiti u svrhe kvalitetnog prostornog planiranja svima uključenima.

Literatura

Knjige i članci

1. Banić, Slavica, *Režim općih akata nakon donošenja Zakona o upravnim sporovima (2010.)*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50.3/2013.
2. Bienenfeld, Josip, *Izrada i donošenje prostornih planova u jedinicama lokalne i područne samouprave*, HGK – sektor za trgovinu, Jedanaesti forum poslovanja nekretninama, 2006.
3. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
4. Crnković, Mateja, *Koncepcije o prirodi upravnog spora u hrvatskom i poredbenom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 65, br. 5, 2015.
5. Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012.
6. Otočan, Sanja, *Pojedinačna odluka kao pretpostavka ocjene zakonitosti općeg akta u objektivnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, br. 1, 2016.
7. Radman, Zoran, *Ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu u području prostornog uređenja*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 2014., br. 1.
8. Staničić, Frane, *Sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu u procesima prostornog planiranja*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 1-2/2017, 2017.
9. Staničić, Frane, Đanić, Ana, *Ocjena zakonitosti (i ustavnosti) općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 14, br. 4, 2014.
10. Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka, Horvat, Božidar, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, Zagreb, 2017.
11. Šikić, Marko, Crnković, Mateja, *Upravnosudska i ustavnosudska kontrola zakonitosti akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 37, br. 1, (2016).
12. Vezmar Barlek, Inga, *Aktualna pitanja ocjene zakonitosti općih akata*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 36, br. 1, 2015.
13. Žagar, Antun, *Prostorno uređenje i gradnja u upravnosudskoj praksi*, Aktualnosti upravne prakse i upravnog sudovanja, Inženjerski biro, Zagreb, 2017.

Pravni propisi

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14
2. Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19
3. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20
4. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 64/16, 29/17, 110/21
5. Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19
6. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012., Narodne novine, br. 41/12

Sudska praksa

1. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Usoz-50/21-8 od 5. srpnja 2022., Narodne novine, br. 86/22
2. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Usoz-96/2012-8, od 28. studenoga 2014., Narodne novine, br. 10/15
3. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Usoz-111/19-10 od 29. studenoga 2021, Narodne novine, br. 5/22

Internetske stranice

1. *Nadzor zakonitosti općih akata predstavničkih tijela općina, gradova i županije od strane ureda državne uprave u županiji*, 2017., <https://www.edusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/30204>, pristupljeno stranici 5. veljače 2023.