

Postupak donošenja i nadzor nad prostornim planovima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Grepo, Marija

Professional thesis / Završni specijalistički

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:199:638838>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-13**



Repository / Repozitorij:

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



Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Poslijediplomski specijalistički studij Javno pravo i javna uprava

Marija Grepo

**POSTUPAK DONOŠENJA I NADZOR
NAD PROSTORNIM PLANOVIMA
JEDINICE LOKALNE I PODRUČNE
(REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

ZAVRŠNI RAD

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

Zagreb, 2023.

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. AKTI JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE U SUSTAVU PROSTORNOG UREĐENJA	3
2.1. POJEDINAČNI AKTI	3
2.2. OPĆI AKTI.....	5
2.2.1. Postupak donošenja općih akata	7
2.2.2. Donositelj općih akata.....	9
2.2.2.1. Izbor i sastav predstavničkog tijela	10
2.2.2.2. Djelokrug i način rada predstavničkog tijela.....	11
2.2.2.3. Sjednice predstavničkog tijela.....	12
2.2.2.4. Sazivanje sjednice na zahtjev jedne trećine članova predstavničkog tijela.....	13
2.2.2.5. Odnos predstavničkog i izvršnog tijela JLP(R)S.....	14
2.2.3. Stupanje na snagu općih akata	16
2.2.4. Postupak savjetovanja s javnošću	18
2.2.5. Posljedice propuštanja donošenja općeg akta	20
3. PROSTORNI PLANOVI	22
3.1. VRSTE PROSTORNIH PLANOVA	24
3.2. PROSTORNI PLAN JLP(R)S	26
3.2.1. Pravna priroda prostornih planova.....	27
3.2.2. Izrada i donošenje prostornog plana	28
3.2.2.1. Izrađivač prostornog plana	29
3.2.2.2. Ovlašteni predlagatelj prostornog plana.....	30
3.2.2.3. Ishođenje potrebnih suglasnosti i mišljenja.....	31
3.2.2.4. Sadržaj odluke o izradi prostornog plana	32
3.2.2.5. Sudjelovanje javnosti u izradi prijedloga prostornog plana	34
3.2.2.6. Ponovna javna rasprava.....	37
3.2.3. Međusobni odnos prostornih planova.....	38
3.2.4. Obveza donošenja prostornih planova	39
3.2.5. Odluka o donošenju prostornog plana.....	40
3.2.6. Pročišćeni tekst prostornog plana	41

4. KONTROLA USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI PROSTORNIH PLANOVA.....	42
4.1. REDOVNI NADZOR ZAKONITOSTI OPĆIH AKATA	43
4.1.1. Nadzor izvršnog tijela	44
4.1.2. Odluke tijela državne uprave o odluci izvršnog čelnika o obustavi od primjene općeg akta	45
4.1.3. Nadzor tijela državne uprave	46
4.1.4. Posljedice obustave od primjene općeg akta.....	48
4.2. OCJENA ZAKONITOSTI OPĆIH AKATA.....	48
4.2.1. Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata do 1. siječnja 2012.	49
4.2.2. Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata nakon 1. siječnja 2012.	50
4.2.3. Legitimacija za pokretanje postupka.....	52
4.2.4. Sadržaj zahtjeva	54
4.2.5. Rok za pokretanje postupka	55
4.2.6. Odluke povodom postupka	55
4.2.6.1. Odluke o osnovanosti zahtjeva.....	56
4.2.6.2. Odbacivanje zahtjeva	57
4.2.6.3. Obustava postupka	58
4.2.7. Ocjena ustavnosti i zakonitosti statuta JLP(R)S	59
4.2.8. Pravna zaštita protiv odluka VUSRH-a donesenih u postupku ocjene zakonitosti općeg akta	60
4.2.9. Nadzor općih akata donesenih od strane izvršnog tijela	62
4.3. NADZOR NAD PROSTORNIM PLANOVIMA.....	63
4.3.1. Prethodni nadzor	64
4.3.2. Redovni nadzor	65
4.3.3. Ocjena zakonitosti.....	66
4.3.3.1. Statistički podaci	66
4.3.3.2. Podnositelji zahtjeva ocjene zakonitosti prostornih planova.....	70
4.3.3.3. Okončanje postupka	71
4.3.3.4. Razlozi ukidanja prostornog plana	72
4.3.3.4.1. Procesne povrede	73
4.3.3.4.2. Materijalne povrede	74
5. ZAKLJUČAK	76
POPIS LITERATURE	79

SAŽETAK

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u obavljanju poslova iz svog djelokruga samostalne su i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela. Nadzor nad općim aktima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nužan je iz potrebe za uočavanjem i eliminiranjem nezakonitog i nepravilnog djelovanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koje u konačnici dovodi do povrede prava i interesa pojedinaca, ali i cijele zajednice. Nadzor nad općim aktima provodi Visoki upravni sud Republike Hrvatske, dok je statut jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave jedini opći akt čija je ocjena ustavnosti i zakonitosti u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Prostorno i urbanističko planiranje Ustavom Republike Hrvatske i Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi određeni su kao poslovi od lokalnog i područnog (regionalnog) značaja, tako da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave slobodne samostalno planirati vlastiti prostor. Kvalitetno prostorno planiranje i njegova smisljena organizacija od važnosti su zbog ograničenog prostora kojim raspolažemo, a svaka pogrešna ili loša odluka može dovesti do posljedica koje je teško, ili ih više nije moguće, ispraviti. Od uvođenja objektivnog upravnog spora u hrvatski pravni sustav, nadzor nad donošenjem prostornih planova u nadležnosti je Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.

U radu je prikazan postupak donošenja općih akata jedinica lokalne i područne (samouprave) kao i postupak njihovog nadzora, te procedura donošenja prostornog plana koja je određena odredbama posebnog zakona – Zakona o prostornom uređenju. S obzirom na zakonsko uređenje predmetne materije, analizirano je postupanje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u postupku ocjene zakonitosti prostornih planova lokalne i regionalne razine te su razmotreni razlozi koji su doveli do ukidanja prostornih planova.

Ključne riječi: opći akti, prostorni plan jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ocjena zakonitosti općeg akta, ocjena ustavnosti i zakonitosti statuta, nadzor nad prostornim planom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

ABSTRACT

Units of local and regional self-government act as independent bodies within their scope and are supervised solely in terms of the constitutionality and legality by authorized state bodies. There is a need to supervise the general acts issued by local and regional self-government units in order to detect and eliminate illegal and irregular activities of local and regional (regional) self-government units, for such activities ultimately lead to the violation of the rights and interests of individuals and the entire community. The supervision of general acts is carried out by the High Administrative Court of the Republic of Croatia, with the statute of the individual unit of local and regional self-government being the only general act whose constitutionality and legality is under the jurisdiction of the Constitutional Court of the Republic of Croatia.

Spatial and urban planning are determined by the Constitution of the Republic of Croatia and the Law on Local and Regional Self-Government as tasks of local and regional importance, so that local and regional self-government units are free to independently plan their own space. Quality spatial planning and its meaningful organization is important because of the limited space at our disposal, and any wrong or bad decision can lead to results that are difficult, or no longer possible, to correct. Since the objective administrative dispute was introduced into the Croatian legal system, the supervision of the adoption of spatial plans has been the responsibility of the High Administrative Court of the Republic of Croatia.

The paper elaborates the procedure for the adoption of municipal acts of local and regional self-government units, and the procedure for their supervision, as well as the procedure for adoption a spatial plan, which is determined by the provisions of a special law - the Spatial Planning Act. Drawing on the legal regulation of the matter in question, this paper provides analysis of the decisions issued by the High Administrative Court of the Republic of Croatia in the process of assessing the legality of spatial plans at the local and regional level, and the analysis of the reasons that led to the cancellation of spatial plans.

Keywords: *general acts, spatial plan of the local and regional self-government unit, legal assessment of the general act, assessment of the constitutionality and legality of the statute, supervision of the spatial plan of the unit of local and regional self-government*

1. UVOD

Ustavom Republike Hrvatske¹ građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu koje podrazumijeva pravo i dužnost građana pojedine lokalne zajednice da, u okviru zakona, upravljaju poslovima koji su od interesa za tu zajednicu.²

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donose opće akte iz samoupravnog djelokruga od lokalnog i regionalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju prava građana te jedinice, a koji se tiču poslova koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljena državnom tijelu. Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave unutar svog samoupravnog djelokruga donosi opće akte kojima se zasnivaju određena prava i obveze pravnim i fizičkim osobama. Općim aktima izravno se utječe na život građana te zajednice, i upravo na temelju tih akata izvršna i upravna tijela jedinice donose pojedinačne (upravne) akte, zbog čega je poželjno postojanje djelotvorne zaštite ustavnosti i zakonitosti rada i općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Temelj za provođenje nadzora nad aktima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nalazimo u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi³ i Ustavu⁴. Nadzorni mehanizam viših instanci poželjan je iz više razloga. Njime se prije svega, osigurava poštivanje načela zakonitosti i ustavnosti. Nadzorom se omogućava da se pogreške jedinica utvrde na vrijeme, a zatim i otklone. Isto tako, nadzor zasigurno utječe na donositelje akata da se pri njihovoj izradi i donošenju pridržavaju zakonskih propisa.⁵ Kako bi se zaštitila autonomija jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, državni nadzor nad njima uvijek se mora provoditi poštujući razmjernost između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti interesa koje se štiti. Nadzor nad svrsishodnošću državnih tijela mogu provoditi nad jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave samo prilikom nadzora nad obavljanjem povjerenih poslova državne uprave.

S obzirom da ne postoji jasna definicija općeg akta, u praksi dolazi do poteškoća prilikom njegovog razlikovanja od pojedinačnog akta. Njihovo razlikovanje ovisi o samom

¹ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 05/14.

² V. članak 4. i članak 128. Ustava.

³ V. članak 8. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine, Međunarodni ugovori, broj 14/97 i 4/08.

⁴ V. članak 130. Ustava.

⁵ Borković razlikuje dva učinka koje proizvodi nadzor nad upravom:

- a) **preventivni** - podrazumijeva da uprava svom radu pazi na zakonitost i svrhovitost, imajući u vidu posljedice koje mogu nastati nezakonitim djelovanjem.
- b) **represivni** učinak podrazumijeva reakciju nadzornih tijela nakon utvrđenih nepravilnosti u radu uprave te poduzimanje mjera koje su nadzorna tijela ovlaštena primijeniti u cilju uklanjanja nezakonitih akata ili rada uprave. (Borković, Ivo (2002): Upravno pravo, 7. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, str. 114.).

sadržaju akta, a utvrđivanje o kojem aktu se radi ključno je radi određivanja vrste i tijela koje je zaduženo za nadzor. Obilježja općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave određena su prema donositelju akta (tzv. norma o nadležnosti), javnoj objavi prije stupanja na snagu i njegovu sadržaju koji regulira pitanja iz samoupravnog djelokruga na općenit način u donosu na neodređen broj adresata.⁶ Stupanjem na snagu novog Zakona o upravnim sporovima 2012.,⁷ u hrvatski pravni sustav uveden je postupak ocjene zakonitosti općih akata, čime je zakonitost općih akata stavljena u djelokrug novoosnovanog Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.⁸ Ustavni sud Republike Hrvatske zadržao je samo nadzor nad statutom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i to zbog njegove ustavne važnosti, iako je on opći akt po svojoj prirodi.⁹

Ovaj rad obuhvaća postupak donošenja općih akata predstavničkog tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te postupak njihovog nadzora u odnosu na zakonske odredbe. Razradit će se vrste nadzora nad općim aktima s obzirom na tijela koja ga provode s ciljem pravovremenog utvrđivanja i otklanjanja neustavnog, odnosno nezakonitog akta. Opće akte iznimno mogu donositi i izvršna tijela jedinice,¹⁰ a njihova kontrola nije uvijek bila osigurana na način kako se provodi danas, putem Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.

S obzirom na ustavno pravo jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da u skladu sa zakonom uređuju materiju prostornog planiranja na svom području, ispitan je postupak donošenja prostornog plana, kao izuzetno složenog i opsežnog općeg akta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Analizirana je sudska praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u petogodišnjem razdoblju (od 2018. godine do 2022. godine) u postupcima ocjene zakonitosti pokrenutih u odnosu na prostorni plan jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, s ciljem utvrđivanja podnositelja zahtjeva, načina okončanja postupaka i ispitivanja zakonitog postupanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prilikom njihovog donošenja. Konačno, razmotreni su procesni i materijalni razlozi koji su doveli do ukidanja prostornih planova lokalne i regionalne razine.

⁶ V. Rješenje VUSRH broj Usov-16/2013-5 od 29. travnja 2014.

⁷ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, broj 20/10.

⁸ V. članak 12. stavak 3. točka 2. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21. i članak 25. stavak 1. točka 2. Zakona o sudovima, Narodne novine, broj 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22 i 16/23.

⁹ V. Rješenje Ustavnog suda broj U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012.

¹⁰ V. članak 4. stavak 3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 86/08, 61/11, 4/18 i 112/19; Presuda VUSRH broj Usov-87/16-5 od 25. studenoga 2016.

2. AKTI JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE U SUSTAVU PROSTORNOG UREĐENJA

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje u tekstu: ZLPS)¹¹ temeljni je propis kojim se uređuju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: JLP(R)S), odnosno njihov djelokrug i ustrojstvo,¹² način rada tijela,¹³ akti te nadzor nad aktima,¹⁴ kao i druga pitanja. Tijela JLP(R)S u obavljanju poslova iz svog djelokruga imaju pravo donositi lokalne akte, tj. **opće akte** i **pojedinačne akte**. Opći i pojedinačni akti JLP(R)S uređeni su ZLPS-om u devetom poglavlju, člancima 73. – 77. ZLPS ne definira opće akte, ali iako navodi koji su to opći, a koji pojedinačni akti JLP(R)S, u praksi nije jednostavno ocijeniti o kojoj vrsti akta se radi. Opći i pojedinačni akti razlikuju se s obzirom na njihove adresate, naime pojedinačni (upravni) akt odnosi se na pojedinca, dok se opći odnosi na neodređen broj slučajeva.¹⁵ Oni se razlikuju i u načinu objavljivanja, odnosno priopćavanju akta, pravnom učinku te mogućnosti retroaktivnog djelovanja.¹⁶ Razlikovanje pojedinačnog od općeg akta nužno je i kako bi se moglo odrediti tijelo nadležno za kontrolu ustavnosti i zakonitosti akta.¹⁷

2.1. Pojedinačni akti

Pojedinačni akti su individualni akti koji se tiču točno određenog slučaja ili konkretne osobe. Njima se zasniva neki pravni, odnosno upravno pravni odnos. Krbek definira upravni akt kao „*autoritativno odlučenje u cilju izazivanja neposrednog pravnog efekta u pravima i dužnostima fizičkih i kolektivnih lica za konkretan slučaj na području upravne djelatnosti*“.¹⁸

¹¹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 33/01, 60/21, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20.

¹² V. članci 18.-23. ZLPS.

¹³ V. članke 27., 33., 34., 36.-39., 42. i 43. ZLPS.

¹⁴ V. deveto i deseto poglavlje ZLPS-a.

¹⁵ Borković, Ivo (2002): Upravno pravo, 7. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, str. 365-366.

¹⁶ Crnković, Mateja (2015): Objektivni upravni spor u hrvatskom i poredbenom pravu, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Zagreb, str. 173.

¹⁷ Šikić, Marko, Crnković, Mateja (2016): Upravnosudska i ustavnosudska kontrola zakonitosti akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, god. 37, br. 1., str. 425.

¹⁸ Krbek, Ivo (1962): Pravo javne uprave, Knjiga III - Funkcioniranje i upravni spor, Birotehnički izdavački zavod izdavačko – knjižarsko poduzeće, Zagreb, str. 8.

Radi razlikovanja od općih akata, važno je sagledati karakteristike upravnog akta. Bitne karakteristike upravnog akta su:¹⁹

- **autoritativnost i jednostranost** - autoritativnost podrazumijeva pravo donositelja upravnog akta da prilikom njegovog donošenja postupi autoritativno, kao nositelj autoriteta vlasti, a subjekt o čijim pravima i obvezama odlučuje nalazi u podređenom položaju. Jednostranost upravnog akta ogleda se u činjenici da sadržaj upravnog akta, kao i njegov pravni učinak koji nastaju kao posljedica volje njegovog donositelja.
- **konkretnost** – upravnim aktom odlučuje se u konkretnoj upravnoj stvari i prema konkretnim subjektima, odnosno adresatima.
- **pravno djelovanje** – upravni akt se donosi radi zasnivanja određenog pravnog učinka, odnosno radi zasnivanja, mijenjanja, ukidanja ili utvrđivanja pravnog odnosa.
- **pravna vezanost** – podrazumijeva da donositelj upravni akt može donijeti samo u nadležnosti koju propisuje pravna norma te u obliku i sadržaju kako je to propisano pravnom normom.

S obzirom na njegove karakteristike, Borković upravni akt definira kao „pravni akt kojim, kad je to predviđeno pravnom normom, ovlašteni subjekti, na autoritativan i jednostran način odlučuju o pravima i obvezama pojedinih subjekata u konkretnoj upravnoj stvari.“²⁰

Prema Ivančeviću, upravni akt u središtu ima stranku, koja izostaje kod apstraktne norme, tako da apstraktno i konkretno uređenje pravnog odnosa predstavlja temeljnu razliku između upravnog i općenormativnog akta, a druge elemente smatra sporednima koje „samo upotpunjuju čitavu bitnu definicijsku komponentu pojma upravnog akta“.²¹

Unutar JLP(R)S, pojedinačne akte mogu donositi predstavničko tijelo, izvršno tijelo te upravna tijela.²² Na temelju članka 76. stavka 1. ZLPS, upravna tijela JLP(R)S u izvršavanju općih akata predstavničkog tijela donose pojedinačne uprave akte (primjerice rješenja) kojima rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba.²³ Protiv pojedinačnih akata koja donose općinska i gradska upravna tijela može se izjaviti žalba

¹⁹ Borković, Ivo (2002): *op. cit.* u bilj. 15, str. 360-363.

²⁰ *Ibid.*, str. 362.

²¹ Ivančević, Velimir (1983): *Institucije upravnog prava*, Knjiga I. Zagreb, str. 236-237.

²² V. članak 76. i 77.a ZLPS.

²³ Temeljem članka 76. stavka 5. ZLPS, na donošenje pojedinačnih akata koje donose upravna tijela JLP(R)S primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku.

nadležnom drugostupanjskom upravnom tijelu županije, a protiv akata koje donose upravna tijela županije i velikih gradova žalba se izjavljuje nadležnom tijelu državne uprave.

Protiv pojedinačnih akata koje donose upravna tijela JLP(R)S u obavljanju povjerenih poslova državne uprave žalba se izjavljuje nadležnom tijelu državne uprave.²⁴ Pojedinačni akti sadrže uputu o pravnom lijeku u kojoj se utvrđuje pravo i rok na podnošenje pravne zaštite. S obzirom da se na pojedinačne akte primjenjuje Zakon o upravnim sporovima (dalje u tekstu: ZUS),²⁵ protiv pojedinačne odluke protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom.²⁶

I predstavničko tijelo kao i izvršni čelnik JLP(R)S mogu donositi pojedinačne akte kojima se rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba, ali protiv njih žalba nije dopuštena, već stranka može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom.²⁷

2.2. Opći akti

Za razliku od pojedinačnog akta, koji se odnosi na točno određenu osobu, opći akti predstavljaju pravno pravilo koje se odnosi na neodređen broj osoba ili slučajeva.²⁸ Općim aktima se na općenit i apstraktan način uređuju društveni odnosi unutar JLP(R)S.²⁹

Ovisno o učinku koji proizvode, opći akti mogu biti eksterni i interni.³⁰

Eksterni opći akti imaju karakter propisa u materijalnom smislu. Riječ je o aktima koji djeluju prema svima (generalnost) i kojima se na općenit način uređuju društveni odnosi koji se odnose na neodređen i neizvjestan broj slučajeva (apstraktnost) te kao takvi predstavljaju temelj za donošenje pojedinačnih akata. Primjerice, statut JLP(R)S eksterni je opći akt.³¹

Interni opći akti su oni akti kojima nedostaje jedan od dva bitna obilježja: apstraktnost ili generalnost. Odnose se na zatvoren krug osoba, a njima se reguliraju pitanja unutarnje

²⁴ Državni nadzor nad povjerenim poslovima državne uprave može obuhvaćati nadzor zakonitosti, ekonomičnosti i svrsishodnosti.

²⁵ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21.

²⁶ V. članak 3. stavak 1. točka 1. ZUS.

²⁷ V. članak 77.a ZLPS.

²⁸ Šikić, Marko, Crnković, Mateja (2016): *op. cit.* u bilj. 17, str. 425.

²⁹ Rješenje Ustavnog suda broj U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012.

³⁰ Banić, Slavica (2013): Režim općih akata nakon donošenja Zakona o upravnim sporovima (2010), Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, br. 3, str. 576.

³¹ *Ibid.*, str. 580.

organizacije, način rada ili sistematizacija poslova.³² Smjernice, poslovnici, programi rada predstavljaju interne opće akte.³³ Za pravilnu ocjenu o kojem aktu se radi, potrebno je voditi računa o njegovom sadržaju kao i o tome sadrži li taj opći akt normu koja ima eksterni, odnosno vanjski karakter na način da djeluje prema svima.

Postavlja se pitanje razlike između općih akata i „drugih propisa“ za čije ispitivanje je nadležan Ustavni sud Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustavni sud) temeljem članka 125. alineje 2. Ustava Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustav).³⁴ Opći akt koji udovoljava mjerilima apstraktnosti i generalnosti može se smatrati propisom u materijalnom smislu. Ako općem aktu nedostaje bilo koji od ta dva kriterija, opći akt se ne bi mogao smatrati propisom u materijalnom smislu. Slijedom navedenog, interni opći akti djeluju prema unutra, na zatvoren krug osoba, ne mogu smatrati propisima u materijalnom smislu. Većina općih akata JLP(R)S može se smatrati propisima, zbog čega se u razlikovanju između općih akata JLP(R)S i „drugih propisa“ treba držati formalnog kriterija - tko je donositelj općeg akta JLP(R)S.³⁵

Statut je najznačajniji i hijerarhijski najviši opći akt JLP(R)S, a njegov minimalni sadržaj propisan je ZLPS-om.³⁶ JLP(R)S imaju pravo svojim statutima samostalno urediti unutarnje ustrojstvo i djelokrug tijela te ih prilagoditi svojim potrebama i mogućnostima (članak 129.b Ustava). Statutom općine, grada, odnosno županije uređuju se najbitnija pitanja iz djelokruga jedinice i to: njezina obilježja, javna priznanja, tijela i ustrojstvo, ovlasti i način rada upravnih tijela, oblici konzultiranja građana, provođenje referendum, mjesna samouprava, ustrojstvo i rad javnih službi, oblici suradnje jedinica lokalne samouprave te druga pitanja značajna za jedinicu.³⁷

Uz statut, razlikujemo još tri grupe općih akata JLP(R)S:³⁸

- opće akte koji se donose na temelju statuta - akti koji proizlaze iz temeljnog prava JLP(R)S da na temelju statuta donose opće akte,

³² *Ibid.*, str. 576-577.

³³ *Ibid.*, str. 581.

³⁴ Temeljem odredbe 125. alineje 2. Ustava, Ustavni sud odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, a postupak ocjene suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom uređuje se i u četvrtom poglavlju Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, Narodne novine, broj 99/99, 29/02 i 49/02.

³⁵ Omejec, Jasna, Banić, Slavica (2012): Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010), Zbornik radova Pravnog fakulteta u Split, god. 49, br. 2., str. 318-319.

³⁶ Medvedović, Dragan (2005): Nadzor izvršne vlasti nad općim aktima jedinica lokalne samouprave – *de lege lata* i *de lege ferenda*, Hrvatska javna uprava, br. 1., str. 87.

³⁷ V. članak 8. ZLPS.

³⁸ Banić, Slavica (2013): *op. cit.* u bilj. 30, str. 576.

- opće akte koji se donose na temelju zakona - akti o uređivanju društvenih odnosa iz samoupravnog djelokruga čije je uređenje zakon prepustio JLP(R)S, te
- opće akte koji se donose u provedbi zakona.

Najbrojniji opći akti JLP(R)S su oni koji proizlaze iz zakona ili se donose u provedbi zakona, a tek manji dio predstavlja rezultat realizacije izvornog prava jedinice.³⁹

Odluka je najčešći opći akt JLP(R)S, a donosi se radi provedbe zakona ili reguliranja poslova lokalnog značaja koji nisu uređeni zakonom. Akt koji se naziva odlukom može imati karakter internog ali i eksternog općeg akta što može dovesti do problema, pa je kod takvih akata, ovisno o pitanju koji uređuje i učincima koje proizvodi, potrebno najprije utvrditi radi li se o odluci kao pojedinačnom aktu ili odluci kao općem aktu.⁴⁰

Uz statut i odluku, opći akti JLP(R)S su proračun, akti planiranja, poslovници, pravilnici, programi, naredbe, zaključci, preporuke, nautci, smjernice i drugo.⁴¹

2.2.1. Postupak donošenja općih akata

Da bi neki akt bio zakonit, mora zadovoljavati pretpostavke koje se odnose na:

- donositelja akta,
- njegov sadržaj i
- objavu akta.⁴²

Opći akt mora biti donesen od strane nadležnog tijela, dakle to tijelo za njegovo donošenje mora biti izričito ovlašten zakonom. Temeljem odredbe članka 73. ZLPS, odluke i druge opće akte donosi predstavničko tijelo JLP(R)S u okviru svog djelokruga. Nadalje, sadržaj općeg akta mora biti u skladu sa zakonom, odnosno višim pravnim propisom,⁴³ a prije nego što stupi na snagu, opći akt mora biti obavezno propisno objavljen.⁴⁴

U postupku donošenja općeg akta treba voditi računa o postojanju prijedloga od strane ovlaštenog predlagatelja. Primjerice, jedini ovlašteni predlagatelj proračuna izvršni je čelnik

³⁹ Banić, Slavica (2013), *op. cit.* u bilj. 30, str. 578.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² V. bilj. 6; Crnković, Mateja (2015): *op. cit.* u bilj. 16, str.189.

⁴³ Romić, Danijela (2013): Stupanje na snagu općih akata, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 20, str. 660.

⁴⁴ V. članak 73. stavak 2. ZLPS.

JLP(R)S (članak 40. Zakona o proračunu⁴⁵ i članak 69. ZLPS). Isto tako, on je jedini ovlašteni predlagatelj i oduke o koeficijentima za obračun plaće službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama JLP(R)S (članak 10. Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi).⁴⁶

Nadalje, u preambuli općeg akta mora biti navedena pravna osnova iz koje proizlazi ovlast predstavničkog tijela za reguliranje upravo tih društvenih odnosa⁴⁷ koji se tim aktom uređuju. Stoga, u preambuli općeg akata uz odredbu statuta jedinice koja je opće naravi, mora biti naznačen odgovarajući propis iz kojeg proizlazi ovlast predstavničkog tijela za njegovo donošenje. U velikom broju odluka VUSRH ukida opće akte jedinica iz razloga što statutarna odredba sama po sebi, bez odgovarajuće materijalnopravne osnove ne može biti valjana osnova za donošenje općeg akta.⁴⁸

Kao i prilikom donošenja općeg akta, za donošenje njegovih izmjena i/ili dopuna primjenjuje se postupak propisan općim aktima jedinice, poštujući prije svega odredbe koje se odnose na ovlaštene predlagatelje, podnošenje amandmana, postupak glasovanja i drugo. Također, akt može mijenjati, dopunjavati i stavljati izvan snage samo ono tijelo koje je taj akt i donijelo.⁴⁹

Pri donošenju općih akata treba imati na umu i stajalište koje je zauzeo Ustavni sud u Presudi broj Usoz-21/19-4 od 27. ožujka 2019., a to je da kada novi zakon propisuje obvezu donošenja općeg akta za njegovo provođenje, takav opći akt je potrebno i donijeti, tako da nije dopušteno mijenjati, odnosno dopunjavati opći akt donesen na temelju zakona koji je prestao važiti.

⁴⁵ Zakon o proračunu, Narodne novine, broj 144/21.

⁴⁶ Presudom VUSRH broj Usoz-11/19-7 od 28. lipnja 2019. ukida se Odluka o plaći općinskog načelnika Općine N.V. budući da ju je Općinsko vijeće Općine N.V. donijelo na prijedlog članova Općinskog vijeća, a ne na prijedlog općinskog načelnika. Presudom broj Usoz-38/20-6 od 22. veljače 2021. ukinuta je Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o koeficijentima za obračun plaće službenika i namještenika u Jedinственном upravnom odjelu Općine Š. jer je donesena bez prijedloga ovlaštenog predlagatelja.

⁴⁷ Temelj za donošenje može biti odredba zakona, drugog propisa ili statuta JLP(R)S. VUSRH u Presudi broj Usoz-87/20-8 od 27. rujna 2021. ocijenio je nezakonitom i ukinuo Odluku o dopunama Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine S. jer je u osporavanoj odluci izostala valjana pravna osnova za njezino donošenje. Proizlazi kako je veliki broj akata ukinut upravo zbog pogrešno navedene pravne osnove na kojoj se temelji doneseni akt (presude: Usoz-103/20-5 od 25. listopada 2021., Usoz-86/22-9 od 28. studenoga 2022., Usoz-11/22-6 od 24. listopada 2022., Usoz-110/22-7 od 24. listopada 2022., Usoz-44/2021-17 od 26. rujna 2022.)

⁴⁸ Samo odredba statuta jedinice ne može biti valjana osnova za donošenje općeg akta - stajalište izrađeno u presudama VUSRH broj Usoz-71/91-7 od 25. listopada 2021. i broj Usoz-156/20-5 od 1. ožujka 2022.

⁴⁹ Aktom izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave ne može se dopunjavati opći akt predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave (Presuda VUSRH broj Usoz-116/20-3 od 28. listopada 2020.) niti obrnuto (Presuda VUSRH broj Usoz-61/21-5 od 25. listopada 2021.).

2.2.2. Donositelj općih akata

Za donošenje općih akata nadležno je predstavničko tijelo JLP(R)S.⁵⁰ Predstavničko tijelo u općini je općinsko vijeće, u gradu gradsko vijeće, a u županiji županijska skupština. Predstavničko tijelo Grada Zagreba je Gradska skupština Grada Zagreba.⁵¹

Postoje slučajevi gdje se posebnim zakonom daju ovlasti izvršnom tijelu za donošenje općih akata. Primjerice, temeljem Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁵² općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan nadležan je za donošenje pravilnika o unutarnjem redu.⁵³ Pravilnik o unutarnjem redu svrstavamo u opće akte internog karaktera. Dakle, izvršno tijelo može u okviru svojih ovlasti donositi opće akte, i to opće akte internog karaktera koji djeluju samo unutra, prema upravnim tijelima JLP(R)S, ali u onim slučajevima kada je za to ovlašten posebnim propisom. Sve druge opće akte JLP(R)S donosi isključivo predstavničko tijelo jedinice.

Ranije Ministarstvo uprave izdalo je uputu⁵⁴ u kojoj navodi da je i Pravilnik o provedbi jednostavne nabave iz članka 15. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi, akt internog karaktera i da ga može donijeti i izvršno tijelo JLP(R)S. Međutim, VUSRH u svojoj odluci broj Usoz-148/20-15 od 24. listopada 2022. ukida Pravilnik o provedbi postupka jednostavne nabave koji je donio načelnik, navodeći da on nema zakonsku ovlast za donošenje pravilnika kojim se regulira mogućnost sudjelovanja različitih subjekata u postupku javne nabave i koji ima obilježja eksternog akta. Prema stavu VUSRH-a, ovlast načelnika je da predlaže opće akte, a odluke i druge opće akte kojima se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga općine donosi njezino predstavničko tijelo.

⁵⁰ V. članak 73. ZLPS.

⁵¹ V. članak 5. Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine, broj 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19 i 144/20.

⁵² Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 86/08, 61/11, 4/18 i 112/19.

⁵³ Pravilnik o unutarnjem redu donosi izvršni čelnik jedinice, na prijedlog pročelnika upravnih tijela jedinice, a njime se utvrđuju unutarnje ustrojstvo upravnih tijela, nazivi i opisi radnih mjesta, stručni i drugi uvjeti za raspored na radna mjesta, broj potrebnih izvršitelja i po potrebi druga pitanja od važnosti za rad upravnih tijela.

⁵⁴ Uputa Ministarstva uprave, KLASA: 023-01/17-01/81, URBROJ: 515-02-02-01/1-17-5, od 8. kolovoza 2017.

2.2.2.1. Izbor i sastav predstavničkog tijela

Predstavničko tijelo JLP(R)S kolegijalno je tijelo.⁵⁵ Sastavljeno je od članova izabranih od strane građana koje pripadaju toj jedinici sa zadaćom da u predstavničkom tijelu raspravljaju i donose akte od značaja i u interesu JLP(R)S.⁵⁶ Člankom 128. stavkom 2. Ustava istaknuta je važnost upravo predstavničkog tijela:⁵⁷

„Pravo na 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.“

Postupak izbora članova predstavničkih tijela JLP(R)S uređuje se Zakonom o lokalnim izborima.⁵⁸ Redovni izbori za predstavnička tijela svih općina, gradova i županija održavaju se svake četiri godine, treće nedjelje u svibnju.⁵⁹ Izbori za predstavnička tijela raspisuju se odlukom Vlade Republike Hrvatske.⁶⁰

Predstavničko tijelo JLP(R)S kolegijalno je tijelo sastavljeno od 7 do 47 članova. Broj članova koji će činiti predstavničko tijelo pojedine jedinice utvrđen je zakonom, ovisno o tome radi li se o jedinici lokalne ili područne samouprave te broju stanovnika.⁶¹

Mandat članova predstavničkog tijela JLP(R)S nije obvezujući (imperativan) što znači da članovi predstavničkog tijela nisu opozivi od strane birača,⁶² oni su slobodni i neovisni u obavljanju svoje dužnosti i nemaju obvezu zastupati naloge birača koji su ga izabrali.⁶³ Svoju

⁵⁵ Šikić, Marko, Crnković, Mateja (2016): *op. cit.* u bilj. 17. str. 432.

⁵⁶ Uz predstavničko tijelo, Ustav propisuje zborove, referendum i druge oblike neposrednog odlučivanja građana u lokalnim poslovima.

⁵⁷ Važnost predstavničkog tijela istaknuta i u članku 3. stavku 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, prema kojem se pravo na lokalnu samoupravu provodi preko vijeća ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava, a predstavnička tijela mogu imati izvršna tijela koja su im odgovorna.

⁵⁸ Zakon o lokalnim izborima, Narodne novine, broj 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20 i 37/21.

⁵⁹ V. članak 7. stavak 1. Zakona o lokalnim izborima.

⁶⁰ V. članak 6. Zakona o lokalnim izborima.

⁶¹ Posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 144/20) broj članova predstavničkog tijela JLP(R)S smanjen je za otprilike 10% u odnosu na ranije.

⁶² V. članak 30. stavak 1. ZLPS.

⁶³ Ivanišević, Stjepan (2008): Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi, Tipologija strukturnih oblika i komparativni pregled, Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 19.

dužnost obavljaju počasno i za to ne mogu primati plaću, no imaju pravo na naknadu koja se utvrđuje odlukom predstavničkog tijela.^{64 65}

2.2.2.2. Djelokrug i način rada predstavničkog tijela

U relevantnoj literaturi ovlasti predstavničkog tijela JLP(R)S grupiraju se na slijedeći način:⁶⁶

„- **regulatorne ovlasti** podrazumijevaju ovlast predstavničkog tijela za donošenje statuta jedinice, poslovnika o radu, odluka i drugih općih akata kojima se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice,

- **financijske ovlasti** obuhvaćaju donošenje proračuna jedinice kao temeljnog akta kojim se upravlja sredstvima jedinice, polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna. Također, u slučaju da se proračun ne donese prije proračunske godine, predstavničko tijelo može donijeti odluku o privremenom financiranju kojom se nastavlja financijsko djelovanje jedinice i to najduže za prva tri mjeseca proračunske godine. Nadalje, predstavničko tijelo odlučuje o stjecanju i otuđivanju nekretnina i pokretnina te drugom raspolaganju imovinom većom od vrijednosti do koje o tome može odlučivati općinski načelnik, gradonačelnik i župan,

- **personalne ovlasti** ogledaju se u pravu i dužnosti predstavničkog tijela da bira i razrješava predsjednika i potpredsjednike te članove svojih radnih tijela, te imenuje i razrješuje druge osobe u slučajevima propisanim zakonom, drugim propisom ili statutom jedinice,

- **organizacije ovlasti** predstavničkog tijela podrazumijevaju osnivanje radnih tijela, uređivanje ustrojstva i djelokruga upravnih tijela jedinice, osnivanje javnih ustanova i drugih pravnih osoba za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu,

- **kontrolne ovlasti** predstavničkog tijela tiču se nadzora rada općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana na način da je izvršni čelnik dužan podnositi mu dva puta

⁶⁴ *Ibid.*, str. 21.

⁶⁵ Člankom 10. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, (Narodne novine, broj 144/20), određen je maksimalni iznos naknade za rad članovima predstavničkog tijela u neto iznosu na godišnjoj razini. Visinu naknade svojom odlukom može utvrditi predstavničko tijelo ali visina tog iznosa ne smije premašiti postavljeni zakonski limit.

⁶⁶ Koprić, Ivan *et.al.* (2014): Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb: Pravni fakultet, str. 301-302.

godišnje polugodišnja izvješća o svom radu. Uz to, predstavničko tijelo može mu postavljati pitanja o njegovom radu usmeno na sjednicama ili pisanim putem,

- *druge ovlasti* obuhvaćaju donošenje pojedinačnih akata o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba.“

Člankom 35. ZLPS određeni su poslovi iz nadležnosti predstavničkog tijela. Slijedom navedene odredbe, općinsko i gradsko vijeće, županijska skupština, odnosno Gradsko vijeće Grada Zagreba:

- donosi statut jedinice,
- donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice,
- osniva radna tijela, bira i razrješuje članove tih tijela te bira, imenuje i razrješuje druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom,
- uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinice,
- osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu, te
- obavlja i druge poslove koji su zakonom ili drugim propisom stavljeni u djelokrug predstavničkog tijela.

2.2.2.3. Sjednice predstavničkog tijela

Predstavničko tijelo JLP(R)S radi na sjednicama koje saziva njegov predsjednik po potrebi, a najmanje jednom u tri mjeseca.⁶⁷ Sjednicama predsjedava predsjednik koji i zastupa predstavničko tijelo kojem predsjedava. U slučaju njegove odsutnosti, predstavničkim tijelom predsjedava njegov potpredsjednik. Predstavničko tijelo ima predsjednika i do dva potpredsjednika,⁶⁸ dok se broj potpredsjednika Gradske Skupštine Grada Zagreba utvrđuje Statutom Grada Zagreba.⁶⁹

U pravilu, predstavničko tijelo jedinice odluke donosi većinom glasova svojih članova, uz uvjet da je na sjednici nazočna većina članova predstavničkog tijela.⁷⁰ Kvorum se ne

⁶⁷ V. članak 34. stavak 4. ZLPS.

⁶⁸ Temeljem odredbe članka 34. ZLPS, predsjednik i potpredsjednici biraju se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela.

⁶⁹ V. članak 5. stavak 4. Zakona o Gradu Zagrebu.

⁷⁰ V. članak 36. stavak 1. ZLPS.

određuje u odnosu na trenutačni broj članova u predstavničkom tijelu, već u odnosu na ukupan broj članova predstavničkog tijela koji je utvrđen zakonom. Stoga, da bi predstavničko tijelo valjano odlučivalo na sjednicama i donosilo odluke, potrebna je nazočnost većine od ukupnog broja članova predstavničkog tijela koji je utvrđen zakonom.

Zakon izričito određuje da se statut JLP(R)S, proračun, godišnji izvještaj i poslovnik predstavničkog tijela⁷¹ donose većinom glasova svih članova predstavničkog tijela (članak 33. stavak 2. i članak 36. stavak 2. ZLPS). Poslovnikom predstavničkog tijela JLP(R)S mogu se odrediti i druga pitanja, odnosno akti o kojima će se predstavničko tijelo odlučivati većinom svih članova.⁷²

Prilikom donošenja akta, nužno je paziti na postojanje kvoruma, odnosno na postojanje apsolutne većine kod donošenja akata gdje je ona propisana zakonom ili poslovnikom predstavničkog tijela. Povreda koja se odnosi na kvorum odnosno nepostojanje dovoljnog broja glasova dovodi do nezakonitosti akta.

Sjednice predstavničkog tijela, u pravilu su javne,⁷³ ali postoji mogućnost da se javnost u određenim opravdanim slučajevima isključi. Te okolnosti propisane su posebnim zakonima, poslovnikom ili drugim općim aktima JLP(R)S.

2.2.2.4. Sazivanje sjednice na zahtjev jedne trećine članova predstavničkog tijela

Osim ovlasti za sazivanje sjednice koja pripada predsjedniku predstavničkog tijela, zakon predviđa slučaj kada sjednicu predstavničkog tijela JLP(R)S mogu sazvati izvršni čelnik JLP(R)S i čelnik tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.⁷⁴

Mogućnost tzv. „izvanrednog“⁷⁵ sazivanja sjednice predstavničkog tijela predviđena je člankom 34.a ZLPS, te pretpostavlja postojanje pisanog zahtjeva jedne trećine članova predstavničkog tijela.⁷⁶ Na pisani zahtjev jedne trećine članova predstavničkog tijela,

⁷¹ Poslovnikom predstavničkog tijela uređuje se način rada općinskog vijeća, gradskog vijeća, odnosno županijske skupštine.

⁷² V. članak 36. stavak 3. ZLPS.

⁷³ V. članak 37. ZLPS.

⁷⁴ V. članak 34. stavak 3. i članak 34.a stavak 2. i 3. ZLPS.

⁷⁵ Vezano za nazive sjednica predstavničkog tijela, napominje se kako ZLPS ne poznaje razliku između vrste i naziva sjednica predstavničkog tijela (redovna, izvanredna, tematska, svečana i sl.) osim prve - konstituirajuće sjednice.

⁷⁶ Sukladno stavu Ustavnog suda, svrha odredbe članka 34. a stavka 1. ZLPS nije puki čin sazivanja sjednice, nego rasprava i odlučivanje o podnesenom prijedlogu, jer samo tako jedna trećina članova koja predstavlja manjinu u

predsjednik predstavničkog tijela dužan je sazvati sjednicu u roku od 15 dana od primitka zahtjeva. Ukoliko sjednicu ne sazove predsjednik predstavničkog tijela, zakon određuje kako će sjednicu sazvati općinski načelnik, gradonačelnik ili župan.⁷⁷

Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan sjednicu ne saziva odmah po proteku roka u kojem ju je imao sazvati predsjednik predstavničkog tijela, već tek po zaprimanju obrazloženog zahtjeva najmanje jedne trećine članova predstavničkog tijela koji su ga ujedno i obavijestili da predsjednik predstavničkog tijela nije postupio povodom njihovog obrazloženog zahtjeva. Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan sjednicu ima sazvati u roku od osam dana.

Ako općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan, sjednicu ne sazove u roku od osam dana, sjednicu može sazvati čelnik tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, također po primitku obrazloženog zahtjeva najmanje jedne trećine članova predstavničkog tijela.⁷⁸

2.2.2.5. Odnos predstavničkog i izvršnog tijela JLP(R)S

Predstavničko i izvršno tijelo JLP(R)S temeljni su elementi koji osiguravaju učinkovito djelovanje jedinice. Postupak njihovog izbora uređuje se istim zakonskim propisom tako da se i biraju istovremeno na lokalnim izborima (svake četiri godine) od strane građana jedinice. Međusobno se ta tijela razlikuju po svojim funkcijama, ovlastima, sastavu i načinu rada.

Izvršno tijelo u općini je općinski načelnik, u gradu gradonačelnik, a u županiji župan⁷⁹. U Gradu Zagrebu nositelj izvršnih poslova je gradonačelnik Grada Zagreba.⁸⁰ Za razliku od članova predstavničkog tijela koji su neopozivi, općinski načelnik, gradonačelnik i župan neposredno su odgovorni građanima i jedino oni mogu odlučiti o njihovom opozivu.⁸¹ Izvršno

predstavničkom tijelu može ostvariti pravo da se o njezinom prijedlogu raspravlja i odlučuje. Nadalje, stajalište suda je da se na tako sazvanoj sjednici ne primjenjuju pravila o prihvaćanju prijedloga dnevnog reda. V. više: Odluka Ustavnog suda broj III-2678/2006 od 4. travnja 2007.

⁷⁷ Šikić, Marko, Crnković, Mateja (2016): *op. cit.* u bilj. 17. str. 431.

⁷⁸ Prilikom sazivanja sjednice predstavničkog tijela na zahtjev predstavničke manjine, predsjednik predstavničkog tijela, izvršni čelnik te čelnik tijela državne uprave moraju voditi računa da se sjednica na zahtjev jedne trećine članova predstavničkog tijela mora održati u zakonskom roku od 15 dana od dana njezinog sazivanja.

⁷⁹ Temeljem članka 39. stavka 2. ZLPS, izvršno tijelo je i zamjenik koji obnaša dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana.

⁸⁰ V. članak 6. Zakona o Gradu Zagrebu.

⁸¹ Referendum o opozivu općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana te njihovih zamjenika raspisuje predstavničko tijelo JLP(R)S, na prijedlog 20% ukupnog broja birača jedinice samouprave ili dvije trećine članova predstavničkog tijela. Predstavničko tijelo ne odlučuje samostalno hoće li raspisati referendum ili ne, već taj prijedlog dostavlja tijelu državne uprave nadležnom za lokalnu i područnu samoupravu koje utvrđuje je li

tijelo i predstavničko tijelo ne mogu se međusobno raspustiti, tako da postojanje dogovora, suradnje i partnerskog odnosa između njih predstavlja nužni preduvjet za uspješno funkcioniranje lokalne jedinice te ostvarivanje njezinih ciljeva i interesa.⁸²

Članovi predstavničkog tijela obavljaju funkciju upravljanja jedinicom, tako što u interesu svojih birača odlučuju o pitanjima iz djelokruga jedinice. S druge strane, izvršno tijelo zastupa jedinicu, priprema akte koje donosi predstavničko tijelo, izvršava te iste odluke predstavničkog tijela, brine za prihode i rashode jedinice, raspolaže imovinom jedinice, vodi rad upravnih tijela⁸³ te odgovara za zakonito i pravilno obavljanje povjerenih poslova državne uprave. Kako je predstavničko tijelo ovlašteno na donošenje općih akata, a izvršno tijelo za izradu prijedloga tih akata i njihovo izvršavanje, predstavničko tijelo nije ovlašteno svojim aktom delegirati na izvršno tijelo uređenje pitanja iz svog samoupravnog djelokruga, budući da za isto ne postoji zakonska podloga.⁸⁴

S obzirom na ovlasti i funkcije predstavničkog i izvršnog tijela, može se zaključiti kako između njih vlada oblik uzajamne kontrole i međusobnog utjecaja. Izvršno tijelo inicira proces donošenja odluka u predstavničkom tijelu, dok predstavničko tijelo donosi odluke i druge akte iz djelokruga jedinice. Povezuju ih upravna tijela lokalne jedinice koja pripremaju akte i iste neposredno izvršavaju.⁸⁵ Iako su ovlasti predstavničkog i izvršnog tijela jasno definirane i razgraničene, ta dva tijela unutar jedinice ne mogu djelovati neovisno od onog drugog.⁸⁶

Osim izvršnog tijela, pravo predlagati odluke i druge akte imaju i građani, članovi predstavničkog tijela, radna tijela predstavničkog tijela, klubovi članova predstavničkog tijela, te svi oni koji su posebnim zakonima utvrđeni kao predlagatelji. Takvi slučajevi su rijetkost, te se u pravilu, inicijativa za donošenje odluka predstavničkog tijela očekuje od općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana. Kada prijedlog akta predstavničkom tijelu podnosi neki drugi predlagatelj, izvršnom čelniku će se omogućiti da o tom prijedlogu iznese svoje mišljenje.⁸⁷

podneseni prijedlog ispravan, odnosno je li podnesen od potrebnog broja birača te svoju odluku o tome dostavlja predstavničkom tijelu (V. članak 24. a i članak 40.b ZLPS).

⁸² Kopajtich – Škrlec, Nives (2009): Odnos predstavničkog tijela i neposredno izabranog izvršnog čelnika, Informator, broj 57, str. 3-8.

⁸³ U upravnim tijelima JLP(R)S zaposleni su službenici koji obavljaju upravne i stručne poslove iz samoupravnog djelokruga lokalne jedinice, a broj upravnih tijela i njihova struktura ovisi o vrsti, veličini i razvijenosti jedinice.

⁸⁴ Presude VUSRH broj Usoz-83/20-7 od 29. studenoga 2021., Usoz-92/21-8 od 26. rujna 2022., Usoz-59/21-8 od 28. studenoga 2022.

⁸⁵ Serdar, Katarina (2017): Suradnja i odnos lokalnog predstavničkog i izvršnog tijela, Riznica broj 7, str. 4.

⁸⁶ Primjerice, ukoliko nema ovlaštenog predlagatelja odluka neće biti moguće provesti postupak njihovog donošenja, niti će biti moguće osigurati izvršavanje akata prije nego oni budu doneseni, kao što neće biti moguće nadzirati djelovanje upravnih tijela prije nego što se ustroje (*Ibid.*, str. 7.).

⁸⁷ Ivanišević, Stjepan (2008): *op. cit.* u bilj. 63, str. 11.

Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan prisustvuje sjednicama predstavničkog tijela, iako na njima nema pravo glasa.⁸⁸ Članovi predstavničkog tijela mogu općinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu postavljati pitanja o njegovu radu, a općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan dva put godišnje predstavničkom tijelu podnosi polugodišnje izvješće o svom radu. Isto tako, predstavničko tijelo ima pravo u svako doba od općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana tražiti izvješće o pojedinim pitanjima iz njegovog djelokruga.⁸⁹ Putem navedenih mehanizama predstavničko tijelo nadzire rad izvršnog tijela, a ujedno i rad upravnih tijela jedinice, s obzirom na to da izvršno tijelo usmjerava i nadzire rad upravnih tijela. Nadzor nad predstavničkim tijelom izvršno tijelo ostvaruje kroz mogućnost obustave od primjene općeg akta predstavničkog tijela, u slučaju da utvrdi da je njime povrijeđen zakon ili drugi propis.⁹⁰

2.2.3. Stupanje na snagu općih akata

Da bi opći akti mogli stupiti na snagu i počeli se primjenjivati, prethodno se moraju objaviti u službenom glasilu jedinice. Naime, članak 73. stavak 2. ZLPS propisuje da opći akt JLP(R)S prije nego što stupi na snagu obavezno se mora objaviti, dok stavak 4. istog članka propisuje kako opći akt stupa na snagu najranije osmog dana od dana njegove objave. Stoga, JLP(R)S moraju voditi računa o tome da je za stupanje općeg akta nužna publikacija koja se mora provesti na način propisan mjerodavnim odredbama.

Vremensko razdoblje između objave i dana stupanja na snagu općeg akta (*vacatio legis*) zapravo ide u korist osoba na koje se taj akt odnosi, jer se time omogućava građanima da se upoznaju sa sadržajem akta te pravima i obvezama koje iz njega proizlaze prije nego li on počne proizvoditi pravne učinke.

Bez objave, opći akt ne može proizvoditi pravne učinke. Isto tako, ZLPS izričito navodi kako opći akt ne može imati povratno djelovanje (članak 73. stavak 5.).⁹¹ Prema tome, opći akt ne može niti stupiti na snagu danom donošenja.⁹²

⁸⁸ V. članak 37. stavak 2. ZLPS.

⁸⁹ V. članak 35.b ZLPS.

⁹⁰ V. članak 42. stavak 4. ZLPS.

⁹¹ VUSRH ukinuti će opći akt, odnosno odredbu općeg akta zbog povratnog učinka. Primjena općeg akta prije njegovog stupanja na snagu daje povratni učinak, odnosno stvara obveze i prije nego je akt stupio na snagu (Presuda VUSRH broj Usoz-6/18-5 od 28. ožujka 2018. i Usoz-90/17-7 od 30. siječnja 2018.).

⁹²Tropina Godec, Željka (2009): Opći akti predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, Riznica 3, str. 47.

Zakon ipak dozvoljava iznimku od pravila da opći akt stupa na snagu nakon isteka roka od osam dana od dana objave, na način da opći akt, iz osobito opravdanih razloga, može stupiti na snagu prvog dana nakon njegove objave.⁹³

Razlozi stupanja na snagu općeg akta prvog dana od dana njegove objave moraju biti opravdani. Zakon ne navodi koji su to opravdani razlozi tako da je isključivo predstavničko tijelo ovlašteno kao donositelj općeg akta, utvrditi opravdane razloge zbog kojih opći akt može iznimno stupiti na snagu prvog dana od dana objave. Opravdani razlozi moraju biti navedeni u obrazloženju prijedloga općeg akta, odnosno moraju biti vidljivi u zapisniku sa sjednice. Nije dovoljno u aktu samo navesti stupanje na snagu, već ti razlozi moraju biti raspravljani na sjednici predstavničkog tijela na kojoj je akt donesen.⁹⁴

JLP(R)S svoje opće akte dužne su objaviti u službenom glasilu općine, grada, odnosno županije. Ako pojedina općina ili grad nemaju svoje vlastito službeno glasilo, akte su dužni objavljivati u službenom glasilu županije.⁹⁵

Propust objave općeg akta na ZLPS-om propisan način ima za posljedicu da opći akt nije mogao niti stupiti na snagu. Akte koji nisu objavljeni u skladu sa zakonom, VUSRH ne smatra općim aktima koji proizvode pravne učinke. Objava općeg akta na oglasnoj ploči nikako ne može zamijeniti objavu u službenom glasilu jedinice, budući da je izrijeком propisana obveza njegove objave upravo u službenom glasilu.⁹⁶

Međutim, prema stavu VUSRH-a, nezakonitost završne odredbe ne dovodi do nezakonitosti cijelog općeg akta:

„s čim u svezi sud napominje da u nedostatku posebne odredbe o stupanju općeg akta na snagu treba primijeniti opće pravilo prema kojem je opći akt stupio na snagu osmi dan od njegove objave, s tim da je vacatio legis počeo teći prvi dan nakon objave akta“.^{97 98}

⁹³ Presuda VUSRH broj Usoz-36/21-19 od 21. ožujka 2022.

⁹⁴ Presuda VUSRH broj Usoz-90/17 od 30. siječnja 2018.

⁹⁵ V. članak 73. stavak 3. ZLPS.

⁹⁶ U postupku ocjene zakonitosti općeg akta, zbog propusta objave općeg akta na zakonom propisan način, VUSRH ističe kako nisu ispunjeni uvjeti za ocjenu zakonitosti općeg akta jer je za njegovo stupanje na snagu nužna publikacija na način propisan mjerodavnim odredbama (dopis, odnosno pisana obavijest u predmetu broj Usoz-42/18-6 od 28. svibnja 2019.).

⁹⁷ Presuda VUSRH broj Usoz-88/17-9 od 30. siječnja 2018.

⁹⁸ U postupku ocjene zakonitosti sud je ukinuo odredbu općeg akta u kojima je bilo navedeno stupanje na snagu osmog dana od dana objave na oglasnoj ploči jedinice, no kako su akti objavljeni i u službenom glasilu, otklonjene su postupovne nezakonitosti propisane objave akta te su osporavani akti stupili na snagu osmog dana od dana objave u službenom glasilu jedinice (Presuda VUSRH broj Usoz-59/20-11 od 24. svibnja 2021.).

Iako to zakonom nije posebno definirano, u brojnim odlukama VUSRH-a zauzet je stav kako se i interni opći akti, uključujući i pravilnik o unutarnjem redu moraju objaviti uslužbenom glasilu JLP(R)S, sukladno članku 73. stavku 2. ZLPS.⁹⁹

2.2.4. Postupak savjetovanja s javnošću

Participacija građana u procesu donošenja odluka JLP(R)S uređuje se člankom 11. Zakona o pravu na pristup informacijama.¹⁰⁰ Temeljem njega, JLP(R)S u obvezi su provoditi savjetovanje s javnošću¹⁰¹ prilikom donošenja općih akata¹⁰² te drugih strateških ili planskih dokumenata, ukoliko se takvim aktima utječe na interese građana i pravnih osoba. Savjetovanje je potrebno provesti i u slučaju donošenja izmjene i/ili dopune općeg akta.¹⁰³ Cilj provođenja postupka savjetovanja s javnošću je upoznati zainteresirane osobe s nacrtom predloženih akata. Provođenje savjetovanja i uključivanje javnosti u kreiranje općih akata može pridonijeti izradi i donošenju kvalitetnijih odluka.

Kako bi valjano proveli savjetovanje, JLP(R)S imaju obvezu redovito objavljivati nacрте općih akata na svojim mrežnim stranicama, zajedno s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem tog akta, te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja.¹⁰⁴

Zakonom je određeno kako savjetovanje u pravilu traje 30 dana.¹⁰⁵ Određenje „u pravilu 30 dana“ znači da je 30 dana pravilo, ali može trajati i kraće u iznimnim slučajevima.¹⁰⁶ Nakon završetka savjetovanja, izrađivač nacрта sastavlja izvješće koje sadrži zaprimljene primjedbe i prijedloge te očitovanja s navedenim razlozima neprihvatanja pojedinih primjedbi i prijedloga.

⁹⁹ Stajalište zauzeto u presudama VUSRH broj Usoz-59/20-11 od 24. svibnja 2011. i broj Usoz-87/16-5 od 25. studenoga 2016.

¹⁰⁰ Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, broj 25/13, 85/15 i 69/22.

¹⁰¹ JLP(R)S imaju obvezu donijeti i objaviti na mrežnoj stranici plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu, najkasnije do isteka prethodne kalendarske godine (članak 11. stavak 5. Zakona o pravu na pristup informacijama).

¹⁰² Savjetovanje se ne provodi za pojedinačne akte kojima se odlučuje o pravima i obvezama određene fizičke ili pravne osobe.

¹⁰³ Savjetovanje nije potrebno provoditi onda ako se akt mijenja radi usklađenja s višim aktima, primjerice zbog promjene naziva tijela ili akta koji je sadržan u općem aktu jedinice i koji je potrebno uskladiti s novim nazivom (Musa, Anamarija (2016): Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću, Povjerenik za informiranje, Zagreb, str. 27.).

¹⁰⁴ V. članak 10. stavak 1. točka 3. i članak 11. stavak 2. Zakona o pravu na pristup informacijama.

¹⁰⁵ Kada se savjetovanje provodi temeljem odredbi Zakona o procjeni učinaka propisa (Narodne novine, broj 44/17) ono može trajati i kraće - najmanje 15 dana.

¹⁰⁶ Musa, Anamarija (2016): Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću, Povjerenik za informiranje, Zagreb str. 30.

Izvešće se obavezno objavljuje na mrežnoj stranici na istom mjestu gdje i nacrt akata te se dostavlja tijelu koje donosi opći akt ili dokument.

Nije rijetkost da JLP(R)S prilikom donošenja općih akata propuste provesti savjetovanje s javnošću, ili ga provedu, ali u bitno skraćenom trajanju od propisanog, bez navođenja opravdanog razloga za to. Prema trenutnom zakonskom uređenju, ako tijelo javne vlasti postupi protivno članku 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, zainteresirane osobe mogu podnošenjem predstavke tražiti zaštitu od Povjerenika za informiranje, u čijoj nadležnosti je nadzor i inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona o pravu na pristup informacijama.¹⁰⁷ Također, prema članku 62. Zakona o pravu na pristup informacijama, nepostupanje po nalogu Povjerenika predstavlja prekršaj za koji se može izreći novčana kazna odgovornoj osobi u tijelu javne vlasti.¹⁰⁸

U svakom slučaju, iz prakse VUSRH proizlazi kako je zbog navedene povrede moguće podnijeti zahtjev radi ocjene zakonitosti općeg akta. Naime, VUSRH Presudom broj Usoz-120/16-5 od 28. veljače 2017. godine ukinuo je Odluku o obavljanju dimnjačarskih poslova Gradskog vijeća Grada B.M. kojim je savjetovanje provedeno u kraćem trajanju od propisanog, bez navođenja razloga zbog kojih je vrijeme savjetovanja skraćeno. U svom obrazloženju, sud je podržao stav izražen u Smjernicama Povjerenice za informiranje,¹⁰⁹ navodeći da kratkoća vremena u odnosu na sazivanje sjednice na kojoj je trebalo razmotriti prijedlog akta, kao i pripremanje materijala za sjednicu, ne mogu biti opravdani razlog¹¹⁰ za odstupanje od zakonom propisanog pravila. Isto tako navodi kako savjetovanje može trajati kraće od propisanog samo onda kada su nastupili izvanredni uvjeti zbog kojih nije moguće provesti savjetovanje u zakonskom roku, a pri čemu je trajanje savjetovanja nužno jasno obrazložiti uz dokument koji se stavlja na savjetovanje.

¹⁰⁷ Inspekcijski nadzor nad primjenom Zakona o pravu na pristup informacijama, između ostalog, obuhvaća i nadzor nad provođenjem savjetovanja s javnošću tijela javne vlasti (članak 45. stavak 1. podstavak 2. Zakona o pravu na pristup informacijama).

¹⁰⁸ Zakonom o pravu na pristup informacijama iz 2013. (Narodne novine, broj 25/13) propuštanje provođenja savjetovanja sukladno članku 11. predstavljalo je prekršaj za koji je bila određena novčana kazna, ali ta odredba brisana je izmjenama i dopunama iz 2015. godine (Narodne novine, broj 85/15) (Vukobrat, Vedran (2019): Objavljivanje općih akata u svrhu savjetovanja s javnošću, preuzeto s: <https://www.spi.hr/objavljivanje-opcih-akata-u-svrhu-savjetovanja-s-javnoscju/>).

¹⁰⁹ Smjernice Povjerenika za informiranje - „Primjena članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13 i 85/15) – savjetovanja s javnošću“, (KLASA: 008-01/14-01/01, URBROJ: 401-01/13-16-01 od 21. prosinca 2016.)

¹¹⁰ Prema Povjereniku za informiranje razlog za skraćivanje trajanja savjetovanja bile bi izvanredne okolnosti poput ispunjavanja uvjeta za korištenje EU fondova ili drugih obveza po međunarodnim ugovorima, elementarna nepogoda ili neki drugi opravdani razlog.

Propuštanje provođenja postupka savjetovanja s javnošću u postupku donošenja općeg akta dovodi do njegove nezakonitosti. VUSRH u Presudi broj Usoz-153/20-5 od 29. studenoga 2021. ukinuo je osporavani opći akt uz obrazloženje:

„...budući da u predmetnom slučaju nije objavljen nacrt Odluke, radi provođenja postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnosti, niti su objavljeni razlozi za donošenje akta, odnosno ciljevi koji se žele postići savjetovanjem, donositelj takvim postupanjem nije poštovao postupak donošenja Odluke.“¹¹¹

Budući da propuštanje provođenja savjetovanja s javnošću kao i neopravdano, odnosno neobrazloženo skraćivanje trajanja savjetovanja s javnošću predstavlja razlog nezakonitosti općeg akta, i propuštanje objave izvješća protivno je zakonskim odredbama te bi rezultiralo ukidanjem takvog akta. Stoga, izrađivači nacrta akata i dokumenata za koje je ta obveza propisana, kao i njihovih izmjena i dopuna, moraju voditi brigu o propisanoj obvezi provođenja, načinu provođenja i trajanju savjetovanja s javnošću.

2.2.5. Posljedice propuštanja donošenja općeg akta

Odredbama ZLPS-a propisana je sankcija za propuštanje donošenja općih akata, ali samo statuta i proračuna. Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada RH), na prijedlog tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, raspustiti će predstavničko tijelo¹¹² novoustrojene jedinice ukoliko ono ne donese statut¹¹³ te proračun, odnosno odluku o privremenom financiranju.¹¹⁴ ZLPS je predviđao raspuštanje predstavničkog

¹¹¹Zbog propuštanja provođenja postupka savjetovanja s javnosti ukinuti su osporavani opći akti u presudama VUSRH broj Usoz-122/21-7 od 24. listopada 2022., Usoz-119/21-7 od 24. listopada 2022., Usoz-95/22-8 od 26. rujna 2022., Usoz-81/22-8 od 26. rujna 2022.

¹¹² O nadzoru nad lokalnom samoupravom koji dovodi do raspuštanja predstavničkog tijela prije redovitog isteka mandata kao i razlozima raspuštanja v. opširnije u: Crnković, Mateja (2014): Raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela, Europeizacija hrvatske javne uprave, broj 28, str. 495-524.

¹¹³ Člankom 84. stavkom 1. točkom 2. ZLPS predviđeno je raspuštanje predstavničkog tijela novoustrojene jedinice u slučaju da ono u roku od 60 dana od konstituiranja ne donese statut. Zbog navedenog razloga, predstavnička tijela novoustrojenih jedinica u periodu 1993.-2010. nisu bila raspuštana (Crnković, Mateja (2014): *op. cit.* u bilj. 112, str. 503 i 505).

¹¹⁴ Člankom 84. stavkom 1. točkom 8. i 9. ZLPS predviđeno je raspuštanje predstavničkog tijela za slučaj da ne donese proračun ili odluku o privremenom financiranju. Zbog nedonošenja proračuna, u periodu 1993.-2000., u jedinicama lokalne samouprave raspušteno je 26 predstavničkih tijela (Crnković, Mateja (2014): *op. cit.* u bilj. 112, str. 505).

tijela u slučaju da ono ne donese prostorni plan u zakonom propisanom roku, ali ta odredba je brisana izmjenama i dopunama iz 2012. godine.¹¹⁵

Pravne posljedice za slučaj da tijela jedinica propuste donijeti neke druge opće akte čiju obvezu donošenja propisuju zakoni ne postoje.¹¹⁶ U praksi nisu rijetki slučajevi da predstavnička tijela ne donesu opće akte ili da to ne čine pravovremeno, čime se građane uskraćuje u ostvarivanju njihovih prava, a upravna tijela onemogućava u njihovom djelovanju. U takvoj situaciji Ofak i Turudić predlažu mogućnost podnošenja tužbe zbog propuštanja javnopravnog tijela da donese opći akt. Prema njima, tužba se ima podnijeti na temelju odredbe članka 3. stavka 1. točke 3. ZUS.¹¹⁷ Prije pokretanja upravnog spora, potrebno je izjaviti prigovor na nepostupanje javnopravnog tijela.¹¹⁸ Na podnošenje prigovora ovlaštene su one osobe kojima je zbog nedonošenja općeg akta onemogućeno ostvarivanje njihovih prava ili pravnih interesa. Ukoliko nadležno tijelo ne donese opći akt povodom prigovora, stranke bi imale daljnju mogućnost podnošenja žalbe drugostupanjskom tijelu ili ukoliko drugostupanjsko tijelo ne postoji, pokretanja upravnog spora protiv javnopravnog tijela koje je propustilo donijeti opći akt u propisanom roku.¹¹⁹

¹¹⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 144/12) stupio na snagu 29. prosinca 2012.

¹¹⁶ Medvedović, Dragan (2005): Nadzor izvršne vlasti nad općim aktima jedinica lokalne samouprave – *de lege lata* i *de lege ferenda*, Hrvatska javna uprava, br. 1., str. 100.

¹¹⁷ Predmet upravnog spora temeljem članka 3. stavka 1. točke 3. ZUS je:

„ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu“.

¹¹⁸ Članak 156. Zakona o općem upravnom postupku:

„Osoba koja smatra da joj je drugim postupanjem javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes, može izjaviti prigovor sve dok takvo postupanje traje ili traju njegove posljedice“.

¹¹⁹ V. opširnije: Ofak, Lana, Turudić, Marko (2020): Tužba zbog propusta donošenja općeg akta u europskom i hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god 57, broj 1, str. 143-155.

3. PROSTORNI PLANOVI

Vlast u Republici Hrvatskoj ustrojena je na načelu diobe vlasti, na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (članak 4. Ustava). Ustav postavlja i jasan opći okvir nadležnosti i poslova JLP(R)S. Što se tiče obavljanja poslova od lokalnog značaja, po uzoru na Europsku povelju o lokalnoj samoupravi^{120 121}, Ustavom (ali i ZLPS-om) se prihvaća metoda opće klauzule¹²². Tako i Ustav u članku 130. propisuje:

„Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima“.

Nadalje, ZLPS propisuje kako jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima (članak 19.).

S obzirom da po prirodi stvari jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana jedinice kojoj pripadaju, među poslove lokalnog djelokruga pripadaju poslovi koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje.¹²³ Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog značaja, a osobito poslove koji se odnose na prostorno i urbanističko planiranje.¹²⁴

¹²⁰ Europska povelja o lokalnoj samoupravi (dalje u tekstu: EPLS) najznačajniji je dokument u području lokalne samouprave. Njome se uređuje područje ustroja, organizacije, djelokruga, financijskih izvora te zaštite i nadzora lokalnih jedinica. Donesena je unutar Vijeća Europe 1985. godine, Republika Hrvatska ju je djelomično ratificirala 1997. godine, a 2008. godine u cijelosti. Budući da je međunarodni dokument koji je sklopljen i potvrđen u skladu s Ustavom i objavljen, Europska povelja o lokalnoj samoupravi čini dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj snazi je iznad zakona.

¹²¹ Europska povelja o lokalnoj samoupravi u članku 4. stavku 2. opredjeljuje se za metodu opće klauzule: „Jedinice lokalne samouprave imaju, u zakonskim okvirima, slobodu pokretati inicijativu o svakom pitanju ako nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodijeljeno nekoj drugoj vlasti.“

¹²² Prema metodi **opće (generalne) klauzule** svi javni poslovi pripadaju u djelokrug lokalnih jedinica, osim onih koji su zakonom izrijekom određeni državnim poslovima. Suprotno metodi opće klauzule, metoda **enumeracije** podrazumijeva lokalnim poslovima samo one poslove koje zakonodavac odredi takvima.

¹²³ Temeljem odredbe 129.a stavak 1. Ustava, uz uređenje naselja i stanovanja te prostorno i urbanističko planiranje, jedinice lokalne samouprave obavljaju i poslove komunalne djelatnosti, brige o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

¹²⁴ Temeljem odredbe 129.a stavak 2. Ustava, osim poslova prostornog i urbanističkog planiranja, poslovi od područnog značenja su i poslovi koji se odnose na školstvo, zdravstvo, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Također su i ZLPS-om, kao poslovi od lokalnog značaja, između ostalih, utvrđeni poslovi uređenja naselja i stanovanja, a poslovima i od lokalnog i od regionalnog značaja utvrđeni su poslovi prostornog i urbanističkog planiranja.

S obzirom da Ustav i ZLPS uređuju prostorno uređenje kao poslove koji pripadaju u djelokrug JLP(R)S, ono predstavlja poslove od neposrednog interesa stanovnika lokalne, odnosno područne jedinice budući da se njima ostvaruju potrebe građana, a ti isti građani svojim sudjelovanjem u tim poslovima ostvaruju svoje pravo na lokalnu samoupravu.¹²⁵ Prostorni planovi predstavljaju akte kojima se određuje mogućnost gradnje na određenom zemljištu, namjena i drugi uvjeti gradnje građevine koja se može graditi na tom zemljištu, a u njima su sadržana i materijalna pravila na temelju kojih se izdaje lokacijska dozvola.¹²⁶ Temeljni propis kojim se uređuje prostorno uređenje u Republici Hrvatskoj je Zakon o prostornom uređenju (dalje u tekstu: ZPU),¹²⁷ a sukladno članku 2., prostornim uređenjem osiguravaju se uvjeti za korištenje, zaštitu i upravljanje prostorom Republike Hrvatske kao osobito vrijednim i ograničenim nacionalnim dobrom, te se ostvaruju pretpostavke za društveni i gospodarski razvoj, zaštitu okoliša i prirode, vrsnoću gradnje i racionalno korištenje prirodnih i kulturnih dobara. Prostorno planiranje za cilj ima postizanje što boljeg načina uređenja, korištenja i očuvanja prostora, a prostornim planom određuje se kako prostor najbolje koristiti u danom vremenu.¹²⁸ S obzirom na cilj, prostorno planiranje predstavlja područje od velikog društvenog i ekonomskog značaja,¹²⁹ a prostorni planovi smatraju se najvažnijim dokumentom prostornog uređenja.¹³⁰ Imajući u vidu ograničenost prostora i činjenicu da se zahvati u prostoru mogu provoditi samo u skladu s prostornim planovima koje donosi JLP(R)S, jasno je kako njihovo donošenje predstavlja najznačajnije pravo, ali i dužnost jedinice.¹³¹

¹²⁵ Radman, Zoran (2014): Ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu u području prostornog uređenja, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 14., br. 1., str. 109.

¹²⁶ Bienenfeld, Josip (2006): Izrada i donošenje prostornih planova u jedinicama lokalne i područne samouprave, HGK – Sektor za trgovinu, Jednasta forum poslovanja nekretninama, str. 17.

¹²⁷ Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, broj 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19.

¹²⁸ Staničić, Frane (2017): Sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu u procesima prostornog planiranja, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, broj 11, str. 32.

¹²⁹ Held, Mateja, Perkov, Kristina (2022): Spatial planning in the EU and Croatia under the influence of COVID-19 pandemic, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), god. 6, str. 592.

¹³⁰ Šikić, Marko, Held, Mateja (2022): Prostorni planovi i tržišna vrijednost nekretnine (pravni interes), Zbornik radova 10. savjetovanja: Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Zagreb, Organizator, str. 82.

¹³¹ Bienenfeld, Josip (2006): *op. cit.* u bilj. 126, str. 18.

Prostorno uređenje složen je proces koji započinje prostornim planiranjem, nakon čega slijedi usvajanje prostornih planova u predstavničkom tijelu a prostorni planovi provode se pojedinačnim aktima.^{132 133}

3.1. Vrste prostornih planova

ZPU koristi pojam „prostorni plan“ za sve opće akte koje se tiču područja prostornog uređenja,¹³⁴ a definira ga u članku 53. na sljedeći način:

„(1) Prostornim planovima se u svrhu ostvarivanja ciljeva prostornog uređenja, sukladno s načelima prostornog uređenja uređuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te uvjeti za uređenje, unaprjeđenje i zaštitu prostora Države, županija, gradova i općina.

(2) Prostornim planovima propisuju se uvjeti za građenje građevina i provedbu drugih zahvata u prostoru na određenoj razini i/ili lokaciji u skladu s kojima se izdaje akt za provedbu prostornog plana, smjernice za izradu prostornih planova užih područja kada je to propisano ovim Zakonom i mjere za urbanu sanaciju ako su potrebne.“

Sustav prostornog planiranja u Republici Hrvatskoj provodi se u tri razine: na državnoj razini, područnoj (županije i Grad Zagreb) i lokalnoj razini (općine i gradovi).¹³⁵ Dokumenti prostornog uređenja prema članku 60. ZPU su:

¹³² Pojedinačni akti za provedbu prostornih planova su lokacijska dozvola, građevinska dozvola, dozvola za posebnu namjenu i uporabu građevine, rješenje o utvrđivanju građevne čestice i potvrda parcelacijskog elaborata (članak 114. stavak 2. ZPU), a izdaje ih tijelo državne uprave nadležno za poslove prostornog uređenja te upravno tijelo velikog grada, Grada Zagreba, odnosno županije.

Akt za provedbu prostornog plana uvijek se izdaje u skladu s prostornim planom koji vrijedi na dan podnošenja zahtjeva za njegovo donošenje (članak 122. stavak 4. ZPU, kao i Odluka Ustavnog suda broj U-III-2435/2001 od 20. travnja 2005.).

¹³³ Žagar, Antun (2018): Zaštita prava vlasništva u postupcima provedbe prostornih planova, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, god. 39., br. 1, str. 688.

¹³⁴ *Ibid.*, str. 691.

¹³⁵ V. članak 60. ZPU.

a) za područje Republike Hrvatske

1. Državni plan prostornog razvoja (donositelj: Hrvatski Sabor)
2. prostorni plan područja posebnih obilježja¹³⁶ (donositelj: Hrvatski Sabor), od kojih se obvezno donose:
 - Prostorni plan Zaštićeno ekološko-ribolovnog pojasa
 - Prostorni plan epikontinentalnog pojasa RH
 - prostorni plan nacionalnog parka te parka prirode
3. Urbanistički plan uređenja¹³⁷ državnog značaja (donositelj: Vlada RH)

b) za područje područne (regionalne) jedinice

1. prostorni plan županije (donositelj: županijska skupština)
2. Prostorni plan Grada Zagreba (donositelj: Gradska skupština Grada Zagreba)
3. urbanistički plan uređenja županijskog značaja (donositelj: županijska skupština/Gradska skupština Grada Zagreba)

c) za područje lokalne jedinice

1. prostorni plan uređenja grada, odnosno općine (donositelj: gradsko/općinsko vijeće)
2. generalni urbanistički plan (donositelj: Gradska skupština Grada Zagreba/gradsko vijeće)
3. urbanistički plan uređenja (donositelj: Gradska skupština Grada Zagreba/gradsko vijeće/općinsko vijeće)

¹³⁶ Prostorni plan područja posebnih obilježja donosi se za područje posebnih obilježja određenih Državnim planom prostornog razvoja.

¹³⁷ Prostorni plan područja posebnih obilježja određuje obvezu donošenja Urbanističkog plana uređenja državnog značaja i njegov obuhvat, a njime se propisuju uvjeti provedbe svih zahvata u prostoru područja koje obuhvaća te uvjete provedbe infrastrukture izvan područja za koje se donosi urbanistički plan uređenja za potrebe tog područja.

3.2. Prostorni plan JLP(R)S

Prostornim planom¹³⁸ određuju se uvjeti za korištenje, zaštitu i upravljanje prostora, tako da ga njegov sadržaj čini jednim od najsloženijih općih akata iz nadležnosti JLP(R)S.¹³⁹ Ono po čemu se prostorni planovi razlikuju od drugih općih akata je to što prostorni plan uz tekstualni dio,¹⁴⁰ obvezno sadrži i kartografske prikaze (grafički dio).¹⁴¹

Prostorni plan županije, odnosno Grada Zagreba donosi županijska skupština obvezno za područje županije, odnosno Gradska skupština Grada Zagreba za područje Grada Zagreba po pribavljenoj suglasnosti nadležnog ministarstva za poslove prostornog uređenja. Njime se razrađuju načela i ciljevi prostornog uređenja te organizacija, zaštita, smisleno korištenje i namjena prostora županije, odnosno Grada Zagreba. Prostorni plan županije, odnosno Grada Zagreba mora biti u skladu sa strateškim dokumentima prostornog uređenja državne razine, Strategijom prostornog razvoja Republike Hrvatske¹⁴² i Programom prostornog uređenja Republike Hrvatske.¹⁴³

Prostorni plan uređenja općine ili grada donosi općinsko vijeće za područje općine, odnosno gradsko vijeće za područje grada po prethodno pribavljenom mišljenju zavoda za prostorno uređenje županije u pogledu usklađenosti tog plana s prostornim planom županije. Prostornim planom uređenja općine ili grada planira se uređenje prostora lokalne jedinice.

Generalni urbanistički plan donosi općinsko odnosno gradsko vijeće za građevinsko područje naselja i izdvojeno građevinsko područje izvan naselja središnjeg naselja velikog grada.

Urbanistički plan uređenja županijskog značaja donosi se obvezno za područje određeno Prostornim planom županije, a propisuje uvjete provedbe svih zahvata u prostoru

¹³⁸ Prostorne planove možemo podijeliti na strateške i provedbene, ovisno određuju li temeljnu razdiobu prostora i smjernice za izradu prostornih planova uže razine ili uvjete za neposrednu provedbu zahvata u prostoru unutar dijela svoga obuhvata. Državni prostorni planovi, prostorni planovi područja posebnih obilježja i prostorni planovi županija su strateški planovi budući da se njima određuje temeljna razdioba prostora i smjernice za izradu prostornih planova uže razine. Urbanistički plan uređenja provedbeni je plan budući da propisuje uvjete korištenja uređenja prostora. Prostorni plan uređenja Grada Zagreb, grada i općine te generalni urbanistički plan strateški su i ujedno provedbeni planovi (Žagar, Antun (2018): *op. cit.* u bilj. 133, str. 691)

¹³⁹ Šikić, Marko, Crnković, Mateja (2016): *op. cit.* u bilj. 17. str. 434.

¹⁴⁰ Tekstualni dio se sastoji od obrazloženja i odredbi za provođenje plana.

¹⁴¹ Žagar, Antun (2018): *op. cit.* u bilj. 133, str. 690.

¹⁴² Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 106/17, temeljni je državni dokument za usmjerenje razvoja u prostoru.

¹⁴³ Program prostornog uređenja Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 50/99 i 84/13.

unutar svog obuhvata i uvjete provedbe infrastrukture izvan područja za koje se donosi urbanistički plan uređenja za potrebe tog područja.

Urbanistički plan uređenja donosi općinsko ili gradsko vijeće, odnosno Gradska skupština Grada Zagreba obvezno za neuređene dijelove građevinskog područja i za izgrađene dijelove tih područja planiranih za urbanu preobrazbu ili urbanu sanaciju unutar građevinskog područja. Donošenje urbanističkog plana uređenja nije obvezno za ona područja za koja su prostornim planom uređenja ili generalnim urbanističkim planom propisani uvjeti provedbe zahvata u prostoru s detaljnošću propisanom za urbanistički plan uređenja. Njime se propisuju uvjeti provedbe svih zahvata u prostoru unutar svog obuhvata.

3.2.1. Pravna priroda prostornih planova

Pravna priroda prostornih planova određena je člankom 58. stavkom 1. ZPU, na sljedeći način:

„Prostorni planovi imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa.“

Citirana odredba o pravnoj prirodi prostornih planova izazvala je brojne rasprave po pitanju je li prostorni plan opći akt ili se ipak svrstava u kategoriju „drugih propisa“, u smislu odredbe članka 125. alineje 1. Ustava. Pravna priroda prostornih planova najvažnija je radi utvrđivanja koje tijelo će biti nadležno za njegovu ocjenu zakonitosti i ustavnosti. S obzirom da ZLPS ne navodi izrijekom prostorni plan kao opći akt,¹⁴⁴ a kako ZPU propisuje da prostorni plan ima snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa, došlo je do problema u primjeni odredbe o pravnoj prirodi prostornog plana.

Primjerice, iz Rješenja VUSRH broj Usoz-197/2012-8 od 28. ožujka 2014. proizlazi kako je podnositelj zahtjeva za ocjenu suglasnosti sa zakonom Odluke o donošenju Urbanističkog plana uređenja „Iznad S.“, svoj prijedlog podnio i Ustavnom sudu radi ocjene suglasnosti u Ustavom i zakonom. Zaprimljeni prijedlog Ustavni sud ustupio je VUSRH-u na rješavanje. Iako je predmetni zahtjev podnesen neposredno nakon uvođenja objektivnog upravnog spora u hrvatski pravni sustav, i danas možemo vidjeti primjere gdje podnositelji

¹⁴⁴ ZLPS kao opće akte spominje samo statut, poslovnik i proračun (Šikić, Marko, Crnković, Mateja (2016): *op. cit.* u bilj.17, str. 426).

upućuju zahtjeve za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom prostornog plana Ustavnom sudu.¹⁴⁵

Prilikom određivanja pravne naravi prostornog plana, treba krenuti od djelokruga JLP(R)S koji je utvrđen Ustavom i ZLPS-om. Imajući u vidu da prostorno i urbanističko planiranje predstavljaju poslove od lokalnog i područnog značaja, kao i činjenicu da je prostorni plan akt koji donosi predstavničko tijelo JLP(R)S, prostorni planovi JLP(R)S u svakom slučaju imaju se smatrati općim aktima.¹⁴⁶ S obzirom da poslovi prostornog uređenja temeljem Ustava i ZLPS-a pripadaju u izvorni djelokrug JLP(R)S, to se prostorni planovi imaju smatrati općim aktima, i to onim općim aktima koji su doneseni radi provedbe zakona.¹⁴⁷ Da je takav zaključak opravdan, proizlazi i iz postupanja VUSRH-a u čijoj je nadležnosti ocjena zakonitosti prostornih planova od uvođenja postupka ocjene zakonitosti općih akata.¹⁴⁸

Navedeni stav zauzima i Ustavni sud koji je predmetne zahtjeve po stupanju novog Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10, dalje u tekstu: ZUS/10) dostavljao VUSRH-u na nadležno postupanje,¹⁴⁹ a s vremenom podnesene prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Ustavnom sudu odbacuje zbog nenadležnosti. Pri tome, Ustavni sud navodi kako je za određivanje općeg akta temeljno mjerilo donositelja akta (tzv. norma o nadležnosti).

Budući da odredba članka 58. stavak 1. ZPU o pravnoj prirodi prostornih planova nije usklađena s odredbama ZUS-a, Crnković zaključuje kako je potrebno pristupiti njezinoj izmjeni.¹⁵⁰ Međutim, do izmjene navedene odredbe nije došlo te je ista još uvijek na snazi.

3.2.2. Izrada i donošenje prostornog plana

Iako je prostorni plan opći akt JLP(R)S, postupak njegovog donošenja bitno je složeniji i dugotrajniji nego je to slučaj kod drugih općih akata, čak je i reguliran posebnim zakonom.¹⁵¹

¹⁴⁵ Rješenja Ustavnog suda broj U-II/8114/2014 od 27. rujna 2016., broj U-II/403/2015 od 23. travnja 2018., broj U-II/517/2019 od 19. ožujka 2019., broj U-II/2844/2019 od 9. listopada 2019.

¹⁴⁶ Šikić, Marko, Crnković, Mateja (2016): *op. cit.* u bilj. 17, str. 434-436.

¹⁴⁷ Banić, Slavica (2013): *op. cit.* u bilj. 30, str. 579.

¹⁴⁸ Held, Mateja, Perkov, Kristina (2022): *op. cit.* u bilj. 129, str. 591-624.

¹⁴⁹ Rješenje VUSRH broj Usoz-147/2012-6 od 21. veljače 2014.

¹⁵⁰ Crnković, Mateja (2015): *op. cit.* u bilj. 16, 227-228.

¹⁵¹ Provedeno istraživanje ukazalo je na činjenicu da su pojava virusa COVID-19 i propisane mjere za sprječavanje širenja virusa usporile postupke izrade i donošenja prostornih planova u Republici Hrvatskoj, v. više o utjecaju pojave COVID-19 na postupak izrade i donošenje prostornih planova u: Held, Mateja, Perkov, Kristina (2022): *op. cit.* u bilj. 129.

Izrada i donošenje prostornog plana, prije svega, mora biti zasnovana na načelima prostornog uređenja¹⁵² koja su propisana Općim odredbama ZPU-a (članci 7.-14.)¹⁵³ Inicijativu za pristupanje izradi lokalnog prostornog plana (kao i njegovih izmjena i dopuna) može podnijeti svatko, a njome se može predložiti i način financiranja izrade prostornog plana.¹⁵⁴

Nositelj izrade prostornog plana područne (regionalne) razine je stručno upravno tijelo županije, odnosno Grada Zagreba, a prostornog plana lokalne razine stručno upravno tijelo grada, odnosno općine.¹⁵⁵ Financijska sredstva za izradu prostornih planova osiguravaju se u proračunima JLP(R)S. Procedura donošenja prostornog plana je složena i točno propisana zakonskim odredbama. Donošenju prostornog plana obavezno prethodi:

- donošenje odluke o izradi prostornog plana,
- provođenje javne rasprave o nacrtu prostornog plana te
- ishodenje potrebnih mišljenja i suglasnosti.

Prilikom izrade prostornih planova, u svako doba mora se osigurati njihova dostupnost javnosti u elektroničkom obliku (putem Informacijskog sustava prostornog uređenja)¹⁵⁶ i analognom obliku, što su dužni osigurati nositelj izrade i upravno tijelo JLP(R)S nadležno za obavljanje poslova prostornog uređenja u svom sjedištu.

3.2.2.1. Izrađivač prostornog plana

Prostorno planiranje obuhvaća proces reguliranja i oblikovanja prostora, a prostornim planovima daju se smjernice, predlažu ciljevi i određuju uvjeti korištenja prostora.¹⁵⁷ Prostornim planovima utječe se na okoliš, organizaciju života, gradnju, prometnice, razvoj

¹⁵² Načela prostornog uređenja su: načelo integralnog pristupa u prostornom planiranju, načelo uvažavanja znanstveno i stručno utvrđenih činjenica, načelo prostorne održivosti razvitka i vrsnoće gradnje, načelo ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa, načelo horizontalne integracije u zaštiti prostora, načelo vertikalne integracije, načelo javnosti i slobodnog pristupa podacima i dokumentima značajnim za prostorno uređenje.

¹⁵³ Bienenfeld, Josip (2006): *op. cit.* u bilj. 126, str. 17.

¹⁵⁴ V. članak 85. stavak 1. i 3. ZPU; Temeljem članka 85. stavka 2. ZPU, gradonačelnik, odnosno općinski načelnik ima dužnost najmanje jednom godišnje izvijestiti predstavničko tijelo lokalne jedinice o zaključcima stručne analize zaprimljenih inicijativa u svrhu utvrđivanja osnovanosti pokretanja postupka za izradu i donošenje prostornog plana, odnosno njegovih izmjena i dopuna.

¹⁵⁵ V. članak 81. ZPU; Stručno upravno tijelo, u smislu ZPU-a, je upravni odjel, odnosno služba općine, grada, velikog grada, Grada Zagreba, odnosno županije nadležna za obavljanje stručnih poslova prostornog uređenja (članak 3. ZPU).

¹⁵⁶ Informacijski sustav prostornog uređenja (ISPU) je elektronički sustav Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine koji svim građanima omogućava pristup informacijama o korištenju prostora putem važećih prostornih planova i izdanih dozvola, a detaljnije se uređuje člancima 31.-35. ZPU.

¹⁵⁷ Held, Mateja, Perkov, Kristina (2022): *op. cit.* u bilj. 129, str. 592.

zemljišta i mogućnost realizacija investicija u lokalnim jedinicama.¹⁵⁸ Za poznavanje materije koju prostorni plan obuhvaća potrebna su stručna znanja iz više različitih područja (tehničke, prirodne, društvene znanosti), pa se iz tog razloga izrada prostornih planova povjerava posebnim, specijaliziranim tijelima koja mogu osigurati tu potrebnu razinu i širinu stručnosti.¹⁵⁹

Prostorne planove izrađuju:

- zavod za prostorno uređenje županije, odnosno Grada Zagreba;¹⁶⁰
- zavod za prostorno uređenje velikog grada.¹⁶¹

Uz prethodno ishodu suglasnost Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, nacрте prijedloga prostornog uređenja mogu izrađivati i:

- pravne osobe registrirane za obavljanje stručnih poslova prostornog uređenja;
- ovlaštene arhitekture urbaniste koji obavlja samostalno poslove prostornog uređenja u vlastitom uredu, zajedničkom uredu.¹⁶²

3.2.2.2. Ovlaštene predlagatelje prostornog plana

ZPU utvrđuje izvršno tijelo jedinice kao ovlaštenog predlagatelja prostornog plana:¹⁶³

- župan utvrđuje prijedlog prostornog plana županije te ga podnosi županijskoj skupštini na donošenje;

¹⁵⁸ O utjecaju prostornih planova na razvoj lokalne jedinice v. opširnije u: Held, Mateja (2017): *Judicial Review of Spatial Plans as a Prerequisite of Economic Development in Croatia, The Legal Framework for Economic Competitiveness: Sixth Bosnian Herzegovinian, Croatian and Turkish Jurist Days, Zagreb, Hrvatska*, str. 110-132.

¹⁵⁹ Bienenfeld, Josip (2006): *op. cit.* u bilj. 126, str. 23.

¹⁶⁰ V. članak 27. stavak 1. ZPU; Zavod za prostorno uređenje djeluje kao javna ustanova. Osnivač zavoda za prostorno uređenje županije je županija, a osnivačka prava ostvaruje župan. Osnivač zavoda za prostorno uređenje Grada Zagreba je Grad Zagreb, a osnivačka prava ostvaruje gradonačelnik (članak 26. stavak 2. i 3. ZPU). Zavod za prostorno uređenje županije može izrađivati prostorni plan područja posebnih obilježja, prostorni plan uređenja grada i općine, generalni urbanistički plan, urbanistički plan uređenja od značaja za Republiku Hrvatsku, odnosno županiju (članak 27. stavak 2. i 3. ZPU).

Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba može izrađivati i prostorni plan područja posebnih obilježja, urbanistički plan uređenja državnog značaja.

¹⁶¹ V. članak 28. ZPU. Veliki grad je grad u kojem je sjedište županije i jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000,00 stanovnika (članak 19.a ZLPS). Veliki grad može osnovati zavod za prostorno uređenje ukoliko postoji potreba i ako za to može osigurati sredstva u svom proračunu (članak 28. ZPU).

Zavod za prostorno uređenje velikog grada može izrađivati urbanistički plan uređenja za svoje područje.

¹⁶² Područje regulirano Zakonom o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, Narodne novine, broj 78/15, 118/18 i 110/19 i Pravilnikom o izdavanju suglasnosti za obavljanje stručnih poslova prostornog uređenja, Narodne novine, broj 136/15.

¹⁶³ V. članak 95. stavak 2. i 3. ZPU.

- gradonačelnik Grada Zagreba utvrđuje prijedlog prostornog plana Grada Zagreba, a podnosi ga Gradskoj skupštini Grada Zagreba na donošenje;
- gradonačelnik utvrđuje prijedlog prostornog plana grada te ga podnosi gradskom vijeću na donošenje;
- općinski načelnik utvrđuje prijedlog prostornog plana općine te ga podnosi općinskom vijeću na donošenje.

Odredbe o zakonom određenim predlagateljima prostornih planova moraju se poštivati jednako tako i prilikom predlaganja izmjena i/ili dopuna prostornog plana.

3.2.2.3. Ishođenje potrebnih suglasnosti i mišljenja

Najznačajniji instrumenti kojima se osigurava vertikalna usklađenost dokumenata prostornog uređenja, a ujedno i usklađenost sa odredbama ZPU, jesu suglasnosti i mišljenja koja predstavljaju uvjet za donošenje prostornog plana.¹⁶⁴

a) Suglasnost ministarstva

U pogledu usklađenosti sa ZPU i propisima donesenim na temelju njega, ministarstvo nadležno za poslove prostornog uređenja¹⁶⁵ izdaje suglasnost za:

- prostorni plan županije, odnosno Grada Zagreba;
- Generalni urbanistički plan Grada Zagreba;
- prostorni plan uređenja grada, odnosno općine unutar zaštićenog obalnog područja;
- generalni urbanistički plan i urbanistički plan uređenja koji je dijelom ili cijelim obuhvatom u pojasu od 1000 m od obalne crte.¹⁶⁶

Ako se sadržaj prostornog plana dopunjavao ili mijenjao amandmanima predstavničkog tijela, prostorni plan se može donijeti tek nakon ponovnog ishodađenja suglasnosti ministarstva na izmijenjeni sadržaj (članak 108. stavak 4. ZPU).

¹⁶⁴ Bienenfeld, Josip (2006): *op. cit.* u bilj. 126, str. 34.

¹⁶⁵ Ministarstvo nadležno za poslove prostornog uređenja je Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine.

¹⁶⁶ Ako ministarstvo odbije dati suglasnost, nositelj izrade može u roku od 90 dana ispraviti konačni prijedlog prostornog plana i ponovno zatražiti suglasnost ministarstva. Ako nositelj izrade ne ispravi konačni prijedlog u skladu s razlozima odbijanja, ili ministarstvo ponovno odbije dati suglasnost, postupak izrade i donošenja prostornog plana se obustavlja (članak 108. stavak 2. i 3. ZPU).

b) Mišljenje zavoda za prostorno uređenje županije

Zavod za prostorno uređenje županije izdaje mišljenje u pogledu usklađenosti s prostornim planom županije, prije donošenja:

- prostornog plana uređenja grada, odnosno općine;
- generalnog urbanističkog plana.¹⁶⁷

Međutim, ishodenje mišljenja zavoda za prostorno uređenje županije u gore navedenim slučajevima neće biti potrebno kada je stručni izrađivač¹⁶⁸ ili koordinator prostornog plana zavod za prostorno uređenje županije (članak 107. stavak 4. ZPU).

3.2.2.4. Sadržaj odluke o izradi prostornog plana

Donošenjem odluke o izradi prostornog plana predstavničkog tijela jedinice započinje proces izrade prostornog plana lokalne i područne (regionalne) razine. Odluka o izradi prostornog plana donosi se po prethodno ishodenom mišljenju sukladno posebnim propisima kojima se uređuje zaštita okoliša i prirode.¹⁶⁹

Sadržaj odluke o izradi prostornog plana razlikuje se ovisno o vrsti prostornog plana i postupku njegove izrade, no u pravilu ona sadrži:

1. pravnu osnovu za izradu i donošenje
2. razloge donošenja
3. obuhvat prostornog plana
4. sažetu ocjenu stanja u obuhvatu prostornog plana
5. ciljeve i programska polazišta prostornog plana
6. popis sektorskih strategija, planova, studija i drugih dokumenata propisanih posebnim zakonima kojima, odnosno u skladu s kojima se utvrđuju zahtjevi za izradu prostornih planova
7. način pribavljanja stručnih rješenja prostornog plana

¹⁶⁷ Za razliku od suglasnosti ministarstva kojemu nije određen rok za izdavanje suglasnosti, zavod za prostorno uređenje dužan je izdati mišljenje u roku od 15 dana od dana primitka zahtjeva.

¹⁶⁸ Stručni izrađivač je zavod za prostorno uređenje županije, odnosno Grada Zagreba, zavod za prostorno uređenje velikog grada, odnosno pravna osoba koja izrađuje nacrt prijedloga, odnosno konačni prijedlog prostornog plana.

¹⁶⁹ Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, odnosno nadležno upravno tijelo županije daje ocjenu o potrebi provedbe postupka ocjene, odnosno strateške procjene utjecaja plana na okoliš i prethodne ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu temeljem odredbi Zakona o zaštiti okoliša, Narodne novine broj 80/13, 153/13, 78/15, 12/18 i 118/18 i Zakona o zaštiti prirode, Narodne novine broj 80/13, 15/18, 14/19 i 127/19.

8. 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
9. planirani rok za izradu prostornog plana
10. izvore financiranja izrade prostornog plana
11. odluku o drugim pitanjima značajnim za izradu nacrtu prostornog plana.¹⁷⁰

Odluka o izradi prostornog plana obavezno se objavljuje u službenom glasilu jedinice koja je tu odluku donijela, a jedinica po donošenju dužna dostaviti i Zavodu za prostorni razvoj.¹⁷¹ ¹⁷² Isto tako, o izradi prostornog plana uređenja grada, odnosno općine moraju se pisano obavijestiti susjedni gradovi i općine. Susjedne jedinice imaju pravo sudjelovanja u izradi prostornog plana budući da se njime može utjecati na njihova samoupravna prava.¹⁷³

ZPU propisuje obvezu provođenja postupka javne rasprave o nacrtu prostornog plana. Međutim, iako ZPU-om nije izrijeком navedena obveza provedbe javnog savjetovanja za odluku o izradi prostornog plana, treba imati na umu da je ona opći akt predstavničkog tijela.¹⁷⁴ Međutim, vezano za obvezu provođenja javnog savjetovanja odluke o izradi prostornog plana, VUSRH u svom dopisu, odnosno pisanoj obavijesti u predmetu broj Usoz-28/12-6 od 20. prosinca 2018. navodi:

„Stoga nema razloga za javno savjetovanje u postupku donošenja odluke o izradi plana u smislu odredaba ZPPI-a kako to smatraju podnositelj obavijesti, jer je u postupku izrade plana posebnim zakonom određena javna rasprava i javni uvid, radi sudjelovanja javnosti i zainteresiranih građana u postupku izrade i donošenja plana odnosno njegovih izmjena i dopuna.“¹⁷⁵

S takvim stavom suda ne moramo se odmah složiti. Naime, upravo članak 4. ZPU propisuje kako se na pitanja prava na pristup informacijama u postupcima koja nisu uređena njime i propisima na temelju njega, primjenjuju odredbe propisa kojim se uređuje pravo na pristup informacija. Nadalje, odluka o izradi prostornog plana sadrži razloge za donošenje,

¹⁷⁰ Članak 89. ZPU.

¹⁷¹ Zavod za prostorni razvoj ustrojstvena je jedinica Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine koja obavlja stručne poslove prostornog uređenja za Republiku Hrvatsku.

¹⁷² V. članak 86. stavak 4. i 5. ZPU.

¹⁷³ Staničić, Frane (2017): *op. cit.* u bilj. 128, str. 40.

¹⁷⁴ Da je odluka o izradi prostornog plana opći akt proizlazi i iz sudske prakse gdje je VUSRH odlučivao o ocjeni zakonitosti takve odluke (primjerice: Usoz-147/2012-6 od 21. veljače 2012., Usoz-71/17-13 od 30. studenoga 2020.)

¹⁷⁵ Identičan stav sud zauzima i u obavijesti u predmetima broj Usoz-86/18-4 od 20. prosinca 2018., broj Usoz-87/18-4 od 20. prosinca 2018., broj Usoz-88/18-4 od 20. prosinca 2018., broj Usoz-89/18-4 od 20. prosinca 2018.

odnosno izmjenu i/ili dopunu prostornog plana te obuhvat prostornog plana, što znači da bi postupkom savjetovanja javnost dobila priliku da iznese dodatne razloge koji se odnose na potrebu za izmjenom prostornog plana, odnosno njegovih izmjena i dopuna, čime bi se moglo spriječiti potreba za naknadnom izmjenom te iste odluke. Iako pojedine jedinice provode javno savjetovanje prilikom donošenja odluke o donošenju prostornog plana, češća je situacija i praksa da se odluke o izradi prostornog plana donose bez prethodno provedenog postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Temeljem Izvješća o provedenom savjetovanju s javnošću, na nacrt Odluke o izradi 4. izmjena i dopuna Prostornog plana Varaždinske županije podneseno je četiri primjedbe, dok je na nacrt prijedloga Odluke o izradi izmjena i dopuna Prostornog plana Grada Zagreba podneseno čak 81 primjedbi/prijedloga, iz čega možemo zaključiti kako interes javnosti za sudjelovanje u postupcima javnog savjetovanja i u ovoj fazi donošenja prostornog plana itekako postoji.¹⁷⁶

Odluku o izradi prostornog plana moguće je mijenjati, dopunjavati i staviti izvan snage, a s obzirom na njezin sadržaj, svrhu i cilj koji se njome želi postići, odluka o izradi prostornog plana prestaje važiti u trenutku stupanja na snagu prostornog plana.¹⁷⁷

3.2.2.5. Sudjelovanje javnosti u izradi prijedloga prostornog plana

Jedno od temeljnih načela prostornog planiranja upravo je načelo javnosti i slobodnog pristupa podacima i dokumentima značajnim za prostorno uređenje. Ono je uređeno člankom 14. ZPU:

„(1) Javnost ima pravo sudjelovati u postupcima izrade i donošenja prostornih planova u skladu s ovim Zakonom.

(2) Država i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju o stanju u prostoru obavještavati javnost, omogućiti poticati njezino sudjelovanje

¹⁷⁶ Primjeri gdje JLP(R)S nisu provele savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o nacrtu odluke o izradi prostornog plana: Odluka o izradi III. Izmjena i dopuna Prostornog plana Primorsko – goranske županije (Službene novine“ broj 8/22), Odluka o izradi V. izmjena i dopuna Prostornog plana Osječko-baranjske županije („Županijski glasnik“ broj 1/22), Odluka o izradi VI. izmjena i dopuna prostornog plana Sisačko-moslavačke Županije („Službeni glasnik Sisačko-moslavačke županije“ broj 16/22), Odluka o izradi Izmjena i dopuna Prostornog plana Istarske županije („Službene novine Istarske županije“ broj 20/22).

Primjeri gdje je provedeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o nacrtu odluke o izradi prostornog plana: Odluka o izradi 4. izmjena i dopuna Prostornog plana Varaždinske županije („Službeni vjesnik Varaždinske županije“ broj 16/23) te Odluka o izradi izmjena i dopuna Prostornog plana Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba broj 27/20).

¹⁷⁷ Mišljenje zauzeto u Rješenju VUSRH broj Usoz-147/2012-6 od 21. veljače 2014.

razvijanjem društvene povezanosti i jačanjem svijesti o potrebi zaštite prostora te upravljanjem sudjelovanja (prikupljanje i organizacija prijedloga, pribavljanje stručnih mišljenja o javnim stavovima, posredovanje medija i sl.).

(3) Javnost ima pravo pristupa informacijama, odnosno podacima o prostoru kojima raspolažu javnopravna tijela i pravne osobe koje podatke čuvaju za ta tijela, a koji nemaju povjerljivo značenje sukladno posebnom zakonu.“

Vežano za dostupnost prostornih planova, člankom 64. ZPU propisano je:

„Prostorni planovi moraju biti dostupni na uvid javnosti u tijeku njihove izrade, donošenja i važenja, osim onog sadržaja koji je prema posebnom zakonu povjerljive naravi.“

Angažiranje javnosti u izradi akata prostornog planiranja bitan je element njihove izrade. Ono je poželjno i korisno za sustav prostornog uređenja budući da može pridonijeti donošenju kvalitetnijih akata. Osim što se na taj način javnosti osigurava da je obaviještena o sadržaju akta, time se ujedno zainteresiranim osobama daje mogućnost da iznesu svoje primjedbe tijekom izrade, odnosno izmjene akta čime se mogu izbjeći nezakonitosti, pogodovanja i slično.¹⁷⁸ Možemo reći da se sudjelovanjem javnosti postiže svojevrsni nadzor nad donošenjem dokumenata prostornog uređenja kojim se može ukazati i utjecati na uočene nepravilnosti u izrađenom aktu. Stoga, i same JLP(R)S moraju o stanju u prostoru obavještavati javnost, poticati njezino sudjelovanje u donošenju dokumenata prostornog uređenja te utjecati na svijest o potrebi zaštite i kvalitetnom upravljanju prostora.¹⁷⁹

Zakonom je propisana obveza da se o prijedlogu prostornog plana te prijedlogu njegovih izmjena i/ili dopuna provodi javna rasprava¹⁸⁰ u kojoj može sudjelovati svatko. Prijedlog prostornog plana, odnosno izmjena i/ili dopuna koji se utvrđuje za javnu raspravu sadrži tekstualni i grafički dio plana, obrazloženje te sažetak za javnost.

¹⁷⁸ Staničić, Frane (2017): *op. cit.* u bilj. 128, str. 40.

¹⁷⁹ *Ibid.*, str. 36.

¹⁸⁰ Iznimke od provođenja postupka javne rasprave utvrđene su u članku 94. stavku 3. ZPU. Javna rasprava o prijedlogu prostornog plana neće provoditi:

- u slučaju usklađenja prostornog plana sa ZPU ili s drugim propisom donesenim na temelju tog Zakona ili posebnim propisom,
- u slučaju usklađenja s prostornim planom više razine ili šireg područja,
- u slučaju otklanjanja nezakonitosti i/ili nepravilnosti naređenog rješenjem ministarstva donesenog u provedbi nadzora nad provedbom ZPU.

Javna rasprava o prijedlogu prostornog plana obavezno se objavljuje,¹⁸¹ a sadrži podatke o mjestu održavanja, datumu početka i trajanju javne rasprave. O prijedlogu prostornog plana područne (regionalne) razine javna rasprava objavljuje se¹⁸² u službenom glasilu jedinice područne (regionalne) samouprave te na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za područje prostornog uređenja i jedinice područne (regionalne) samouprave, a o prijedlogu prostornog plana lokalne razine objavljuje se u dnevnom tisku te na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za poslove prostornog uređenja i jedinice lokalne samouprave.

Nositelj izrade dužan je dostaviti posebnu pisanu obavijest o javnoj raspravi javnopravnim tijelima određenim posebnim propisima koja su dala ili trebala dati zahtjeve za izradu prostornog plana i mjesnim odborima, odnosno gradskim četvrtima za područje obuhvata prijedloga urbanističkog plana uređenja (članak 97. ZPU).

Istovremeno s objavom javne rasprave, nositelj izrade stavlja prostorni plan na javni uvid na oglasnu ploču, na mrežnu stranicu JLP(R)S te u informacijski sustav. Javni uvid u prijedlog prostornog plana lokalne i područne razine traje 30 dana, a uvid u prijedlog njihovih izmjena, dopuna i stavljanja izvan snage najmanje osam, a najviše 15 dana.

Tijekom javnog uvida, a ovisno o složenosti prostornog plana, nositelj izrade može organizirati javna izlaganja radi obrazloženja rješenja, smjernica i mjera, odnosno razloga za stavljanje izvan snage prostornog plana. Obrazloženja tijekom javnog izlaganja daje nositelj izrade, odgovorni voditelj odnosno drugi stručnjaci koji sudjeluju u izradi prostornog plana.¹⁸³

Prilikom javne rasprave, sudionici mogu davati svoja mišljenja, iznositi prijedloge i primjedbe na izrađeni nacrt prostornog plana. Sudionici javne rasprave imaju pravo:

- pristupa u prijedlog prostornog plana,
- postavljati pitanja tijekom javnog izlaganja o predloženim rješenjima,
- dati prijedloge i primjedbe u zapisnik za vrijeme javnog izlaganja,
- upućivati nositelju izrade pisane prijedloge i primjedbe.^{184 185}

¹⁸¹ Poziv za javnu raspravu o prijedlogu prostornog plana dužan je obaviti nositelj izrade prostornog plana. Nositelj izrade prostornog plana područne (regionalne) samouprave je stručno upravno tijelo županije, odnosno Grada Zagreba, a prostornog plana lokalne razine stručno upravno tijelo jedinice lokalne samouprave.

¹⁸² Javna rasprava objavljuje se prije početka javne rasprave, te javna rasprava ne može započeti prije isteka roka od osam dana od dana objave (Presuda VUSRH broj Usoz-56/17-7 od 28. rujna 2020.).

¹⁸³ V. članak 99. ZPU.

¹⁸⁴ V. članak 100. ZPU.

¹⁸⁵ Iz analize četverogodišnjeg razdoblja siječanj 2018.-prosinac 2022. proizlazi kako se pojavom pandemije COVID-19 broj javnih rasprava o prijedlozima prostornih planova smanjio (Held, Mateja, Perkov, Kristina (2022): *op. cit.* u bilj. 129. str. 591-624).

3.2.2.6. Ponovna javna rasprava

Zakonom su propisani slučajevi kada je potrebno provesti ponovnu javnu raspravu o prijedlogu prostornog plana, a to je kada 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 polazištima iz odluke o izradi prostornog plana, kada se promijene granice građevinskog područja i kada se promjenom utječe na vlasničke odnose.

Ponovna javna rasprava odnosit će se samo na onaj dio prostornog plana koji je izmijenjen u odnosu na prvotni prijedlog. U slučaju ponovne javne rasprave javni uvid traje najmanje osam, a najviše 15 dana. Ponovna javna rasprava može se provesti najviše tri puta, nakon čega se donosi nova odluka o izradi prostornog plana.¹⁸⁶ Način objave i provedbe postupka ponovne javne rasprave provodi se odgovarajućom primjenom odredbi kojima je regulirana javna rasprava.

Po završenom postupku javnog savjetovanja, odgovorni voditelj¹⁸⁷ u suradnji s nositeljem izrade izrađuje izvješće o javnoj raspravi u koje unose primjedbe i prijedloge iznesene tijekom javne rasprave, a ono služi za izradu i utvrđivanje konačnog prijedloga prostornog plana. Izvješće se mora objaviti na oglasnoj ploči i mrežnoj stranici nositelja izrade te u informacijskom sustavu.

Sadržaj izvješća o javnoj raspravi o prijedlogu prostornog plana lokalne i područne (regionalne) rasprave određen je zakonom. U njemu će se navesti podaci iz objave javne rasprave, popis sudionika, popis sudionika u javnoj raspravi čija su mišljenja, prijedlozi i primjedbe prihvaćeni, mišljenja, prijedloge i primjedbe sudionika u javnoj raspravi koji nisu razmatrani ili nisu prihvaćeni s razlozima neprihvaćanja i slično.

Nacrtni konačnog prijedloga¹⁸⁸ prostornog plana izrađuje stručni izrađivač u suradnji s nositeljem izrade nakon što je provedena javna rasprava i izrađeno izvješće o javnoj raspravi.

¹⁸⁶ V. članak 104. ZPU.

¹⁸⁷ Za odgovornog voditelja izrade nacrt prijedloga prostornog plana mora se imenovati zaposlenik zavoda za prostorno uređenje županije, odnosno Grada Zagreba, zavoda za prostorno uređenje velikog grada, odnosno pravne osobe koji izrađuju nacrt prijedloga, a koji ima strukovni naziv ovlaštenu arhitekt, odnosno ovlaštenu arhitekt urbanist. Ovlaštenu arhitekt koji samostalno obavlja stručne poslove prostornog uređenja je odgovorni voditelj izrade nacrt prijedloga prostornog plana koji izrađuje (članak 82. ZPU).

Odgovorni voditelj je odgovoran da nacrt prijedloga prostornog plana, odnosno nacrt konačnog prijedloga prostornog plana bude izrađen u skladu s ZPU i propisima na temelju njega, te da su pojedini dijelovi prostornog plana izrađeni od stručnjaka odgovarajućih struka (članak 83. ZPU).

¹⁸⁸ Sudionicima javne rasprave dostavlja se obavijest o tome da se prijedlog prostornog plana upućuje predstavničkom tijelu na donošenje, s obrazloženjem o razlozima neprihvaćanja, odnosno djelomičnog prihvaćanja njihovih prijedloga i primjedbi (članak 106. ZPU).

Nacrt konačnog prijedloga prostornog plana, kao i konačni prijedlog plana, sadrži tekstualni i grafički dio te obrazloženje.¹⁸⁹

3.2.3. Međusobni odnos prostornih planova

Na temelju načela vertikalne integracije, prilikom izrade prostornih planova Republika Hrvatska, JLP(R)S i druga javnopravna tijela dužna su međusobno surađivati i uvažavati ciljeve i interese iz dokumenata više razine, odnosno šireg područja (članak 13. ZPU). Provjera vertikalne usklađenosti prostornih planova postiže se suglasnostima¹⁹⁰ ministarstva i zavoda za prostorno uređenje županije koji se daju na konačne prijedloge prostornih planova.

Zakon propisuje slijedeća pravila koja se tiču međusobnog odnosa prostornih planova,¹⁹¹ odnosno dokumenata prostornog uređenja:

1. Prostorni plan niže razine mora biti u skladu s prostornim planom više razine.

Pri tom, ako se u provedbi prostornog plana utvrdi neusklađenost prostornog plana niže razine s prostornim planom više razine, prilikom izdavanja akata za provedbu prostornog plana primjenjivati će se prostorni plan više razine (članak 123. stavak 1. ZPU).

2. Prostorni plan užeg područja mora biti u skladu s prostornim planom šireg područja iste razine.

Ako je pojedina odredba prostornog plana lokalne razine užeg područja u suprotnosti s prostornim planom lokalne razine šireg područja, prilikom izdavanja akata za provedbu prostornog plana primjenjuje se odredba prostornog plana šireg područja (članak 123. stavak 2. ZPU).

3. Prostorni planovi iste razine moraju biti međusobno usklađeni.¹⁹²

Dokumenti prostornog uređenja, uz odredbe bitne za svoju provedbu, mogu sadržavati i smjernice za izradu planova užih područja unutar svog obuhvata.¹⁹³ Prostornim planom lokalne razine užeg područja mogu se propisati stroži kvantitativni i kvalitativni uvjeti i mjere

¹⁸⁹ V. članak 105. stavak 2. ZPU.

¹⁹⁰ Bienenfeld, Josip (2006): *op. cit.* u bilj. 126, str. 17.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² V. članak 61. ZPU.

¹⁹³ Staničić, Frane (2017): *op. cit.* u bilj. 128, str. 32.

za provedbu zahvata u prostoru, odnosno viši standardi od onih propisanih prostornim planom lokalne razine šireg područja (članak 62. ZPU).

Prilikom izrade dokumenata prostornog uređenja, treba voditi brigu o sadržaju Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske, budući da prostorni planovi ne smiju biti u suprotnosti s njom (članak 50. ZPU).

3.2.4. Obveza donošenja prostornih planova

ZPU propisuje obvezu donošenja prostornog plana županije, Grada Zagreba, urbanističkog plana uređenja županijskog značaja, prostornog plana uređenja grada, odnosno općine, generalnog urbanističkog plana i urbanističkog plana uređenja, ali istovremeno ne propisuje nikakve sankcije za jedinice u slučaju propuštanja njihovog donošenja.

Ranijim Zakonom o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 30/94) bio je propisan rok za donošenje prostornih planova po tom zakonu, te je njime istovremeno ograničeno važenje starih prostornih planova. No, kako jedinice nisu donosile planove u skladu s tim zakonom, produljivalo se važenje starih planova. Budući da niti naknadno produživanje roka važenja prostornih planova nije urodilo plodom te veliki broj jedinica i dalje nisu donijele obvezne prostorne planove, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 32/02) brisani su rokovi za donošenje navedenih obveznih planova, kao i ograničenje važenja starih prostornih planova.¹⁹⁴ Zakonom o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, broj 76/07) također bio određen rok za donošenje prostornih planova općine i grada, te je ograničeno važenje dokumenata prostornog uređenja donesenih na temelju ranije važećeg zakona. Međutim, aktualni ZPU propisuje da dokumenti prostornog uređenja doneseni na temelju ranije važećih propisa ostaju na snazi do donošenja prostornih planova, odnosno do njihovog stavljanja izvan snage, prema odredbama važećeg ZPU (članak 198.).

ZLPS-om je nekada bilo predviđeno raspuštanje predstavničkog tijela za slučaj da ono ne donese prostorni plan u zakonom propisanom roku, no ta odredba je iz zakona brisana izmjenama i dopunama iz 2012.¹⁹⁵ Iako je predmetna odredba bila na snazi više od 10 godina, niti jedno predstavničko tijelo JLP(R)S nije bilo raspušteno zbog navedenog razloga.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Bienenfeld, Josip (2006): *op. cit.* u bilj. 126, str. 27-28.

¹⁹⁵ Odredba je uvedena Zakonom o lokalnoj i područnoj samoupravi (Narodne novine, broj 33/01), a brisana Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 144/12) koji je stupio na snagu 29. prosinca 2012.

¹⁹⁶ Crnković, Mateja (2014): *op. cit.* u bilj. 112, str. 505.

3.2.5. Odluka o donošenju prostornog plana

Odluku o donošenju prostornog plana donosi predstavničko tijelo JLP(R)S.¹⁹⁷ Obvezni sadržaj odluke o donošenju prostornog plana određen je člankom 111. ZPU. Slijedom navedene odredbe, odluka o donošenju prostornog plana sadrži:

1. izreku o donošenju prostornog plana i njegov naziv,
2. odredbe za provedbu prostornog plana,
3. popis kartografskih prikaza od kojih se sastoji grafički dio prostornog plana,
4. naziv, tvrtku, odnosno ime stručnog izrađivača prostornog plana,
5. odredbu o prestanku važenja, odnosno važenju prostornog plana koji je bio na snazi do donošenja novog prostornog plana,
6. odredbu o stupanju na snagu prostornog plana.

Iako zakonom nije izrijekom navedeno, kao i svaki drugi opći akt, odluka o donošenju prostornog plana mora sadržavati pravni temelj za njezino donošenje.

Odluka o donošenju prostornog plana koju donosi županijska skupština odnosno Gradska skupština Grada Zagreba mora se javno objaviti u službenom glasilu županije, odnosno Grada Zagreba.¹⁹⁸ Odluka o donošenju prostornog plana koji donosi gradsko, odnosno općinsko vijeće objavljuje se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave koja je odluku donijela, a ako ta jedinica nema svoje službeno glasilo, objavit će odluku u službenom glasilu županije.¹⁹⁹

Odluku o donošenju i doneseni prostorni plan županije, gradovi i općine dužni su dostaviti nadležnom ministarstvu nadležnom za poslove prostornog uređenja i zavodu za prostorno uređenje na čijem se području nalaze, za što imaju rok od 15 dana od objave u službenom glasilu.²⁰⁰

Prostorni planovi izrađuju se i donose u elektroničkom obliku,²⁰¹ a njegovi obvezni dijelovi su:

¹⁹⁷ S obzirom da povjerenik Vlade RH može samo iznimno donijeti ili izmijeniti opći akt i to ukoliko se radi o provedbi zakona ili usklađivanju sa zakonom ili drugim propisom, VUSRH ukinuo je Odluku o izmjeni i dopuni Prostornog plana D.-n. županije iz razloga što nije donesena uz poštivanje članka 88. stavka 1. ZLPS (Presuda Usoz-96/12 -8 od 28. studenoga 2014.).

¹⁹⁸ V. članak 110. stavak 1. ZPU.

¹⁹⁹ V. članak 110. stavak 2. ZPU.

²⁰⁰ V. članak 112. stavak 1. ZPU.

²⁰¹ Temeljem članka 59. ZPU, prostorni planovi mogu se, po potrebi ispisati na papir (analogni oblik).

- **odredbe za provedbu prostornog plana** - u njima se propisuju uvjeti provedbe zahvata u prostoru, smjernice za izradu prostornih planova užih područja te mjere za urbanu sanaciju, ukoliko su te mjere potrebne.
- **grafički dio** - sastoji se od kartografskih prikaza.
- **obrazloženje** - sadrži polazište, ciljeve prostornog uređenja i obrazloženje planskih rješenja.²⁰²

Sadržaj prostornog plana propisan je Pravilnikom o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznih prostornih pokazatelja i standardu elaborata prostornih planova²⁰³ koji propisuje da tekstualni dio prostornog plana sadrži obrazloženje polazišta za izradu plana, obrazloženje ciljeva prostornog razvoja i plana prostornog uređenja te odredbe za provođenje plana. Grafički dio sadrži kartografske prikaze i grafičke prikaze na kojima se prikazuju stanje i planirani zahvati u prostoru (članak 3. Pravilnika).²⁰⁴

3.2.6. Pročišćeni tekst prostornog plana

Kod donošenja izmjena i/ili dopuna prostornog plana, zakon propisuje jednu specifičnost. Naime, predstavničko tijelo JLP(R)S koje je donijelo prostorni plan, dužno je objaviti pročišćeni tekst odredbi za provedbu prostornog plana i grafičkog dijela prostornog plana u elektroničkom obliku i analognom obliku. Za objavu pročišćenog teksta ima rok od 30 dana od dana stupanja na snagu odluke o izmjenama i/ili dopunama prostornog plana.

Kod drugih propisa i općih akata, pročišćeni tekst izrađuje se, u pravilu, nakon nekoliko izmjena i/ili dopuna,²⁰⁵ no s obzirom na ovakvu zakonsku obvezu kod prostornih planova i ovdje možemo primijetiti kako se radi o kompleksnom dokumentu. Izrada pročišćenog teksta prostornog plana nakon svake izmjene ili dopune omogućava dostupnost važećih odredbi na jednom mjestu čime zainteresiranim osobama uvelike olakšava snalaženje u složenoj materiji.

²⁰² V. članak 54. ZPU.

²⁰³ Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznih prostornih pokazatelja i standardu elaborata prostornih planova, Narodne novine, broj 106/98, 39/04, 45/04, 163/04, 148/10 – prestao važiti i 9/11.

²⁰⁴ Žagar, Antun (2018): *op. cit.* u bilj. 133, str. 690.

²⁰⁵ Jedinствена metodološka-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, Narodne novine, broj 75/15, članak 63. stavak 4.:

„Pročišćeni tekst propisa se utvrđuje u pravilu nakon što su donesene veće i opširnije izmjene i dopune nekog propisa, odnosno nakon određenog broja izmjena i dopuna propisa, kada su ti propisi najmanje tri puta izmijenjeni ili dopunjeni.“

4. KONTROLA USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI PROSTORNIH PLANOVA

U poglavlju će se najprije prikazati postupak i vrste kontrole ustavnosti i zakonitosti općih akata JLP(R)S, a zatim posebnosti koje se tiču kontrole ustavnosti i zakonitosti prostornih planova JLP(R)S.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi uređuje upravni nadzor nad aktima lokalnih jedinica te postavlja okvir instituta zaštite i nadzora JLP(R)S. Članak 8. Europske povelje o lokalnoj samoupravi u cijelosti je inkorporiran u hrvatski pravni sustav na slijedeći način:

- upravni nadzor nad lokalnim jedinicama obavlja se u slučajevima i predviđenim ustavom ili zakonom (stavak 1.),
- svrha upravnog nadzora akata je osiguranje poštivanja načela zakonitosti i ustavnosti, dok upravni nadzor koji se odnosi na obavljanje povjerenih poslova državne uprave može obuhvatiti i nadzor nad svrsishodnošću (stavak 2.),
- upravni nadzor mora se provoditi u skladu s načelom razmjernosti tako da se širina intervencije koju poduzimaju središnji organi mora biti razmjerna važnosti interesa koji se štiti (stavak 3.).

Temeljem odredbe članka 130. Ustava, JLP(R)S samostalne su u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga a podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.²⁰⁶ Slijedom navedenog, nadzor ustavnosti i zakonitosti općih akata koje donose predstavnička tijela JLP(R)S podliježe redovnom nadzoru koji se provodi unutar same jedinice od strane izvršnog tijela i nadležnih tijela državne uprave, Vlade Republike Hrvatske, a zatim i sudskom nadzoru od strane VUSRH-a te Ustavnog suda.

U odnosu na opći akt, načelo zakonitosti djeluje u dva smjera: egzistencijskom i sadržajnom.²⁰⁷ Egzistencijsko djelovanje podrazumijeva da opći akt ne može biti donesen od strane njegova donositelja bez odgovarajuće ovlasti (nadležnosti) koja je sadržana u višoj pravnoj normi, dok sadržajno djelovanje podrazumijeva da se akt može imati samo onaj sadržaj koji je određen zakonom.²⁰⁸

²⁰⁶ Radman, Zoran (2014): *op. cit.* u bilj. 125, str. 111.

²⁰⁷ Borković, Ivo (2002): *op. cit.* u bilj. 15, str. 70.

²⁰⁸ Šikić, Marko, Held, Mateja (2022): *op. cit.* u bilj. 130, str. 71-72.

4.1. Redovni nadzor zakonitosti općih akata

Odredbama ZLPS-a uređen je državni nadzor zakonitosti koji se provodi nad radom²⁰⁹ predstavničkog tijela JLP(R)S kao i nad općim aktima koje ono donosi.²¹⁰ Djelovanje, odnosno rad predstavničkog tijela JLP(R)S, a isto tako i opći akti koje to tijelo donosi, ne smiju biti u suprotnosti sa zakonom i ustavom. Statut JLP(R)S mora biti u suglasnosti sa Ustavom i zakonom,²¹¹ dok ostali opći akti moraju biti u suglasnosti sa Ustavom, zakonom i statutom JLP(R)S. Zakonitost općih akata podrazumijeva donošenje akta od nadležnog tijela, u propisanom obliku i prema propisanom postupku, te usklađenost sa zakonom i višom pravnom normom.²¹²

Temeljna svrha redovnog nadzora je sprječavanje primjene neustavnog odnosno nezakonitog akta općinskih i gradskih vijeća, odnosno županijske skupštine. On je u isključivoj nadležnosti izvršnog tijela JLP(R)S i tijela državne uprave gdje oni postupaju po službenoj dužnosti. Ovisno o kojem upravnom području se radi, nadzor zakonitosti akata provode nadležna tijela državne uprave, svako u svom djelokrugu. Izvršni čelnik JLP(R)S isto tako ima veliku ulogu u nadzoru zakonitosti, budući da on, u obavljanju svojih poslova iz samoupravnog djelokruga, ima pravo obustaviti opći akt predstavničkog tijela ako je njime povrijeđen zakon ili drugi propis.

Zakonom su određeni rokovi koji se odnose na redovni nadzor zakonitosti općih akata, i to:

- rok u kojem predstavničko tijelo opći akt mora dostaviti nadležnim tijelima državne uprave,
- rok u kojem izvršni čelnik može obustaviti opći akt,
- rok u kojem izvršni čelnik mora dostaviti svoju odluku o obustavi nadležnom tijelu državne uprave, te

²⁰⁹ Nadzor zakonitosti nad radom predstavničkog tijela pripada u nadležnost tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Pri tome, nadzire se samo zakonitost rada predstavničkog tijela, ne svrsishodnost rada. Ako Ministarstvo pravosuđa i uprave utvrdi nepravilnosti u radu predstavničkog tijela, ono će sjednicu predstavničkog tijela ili njezin dio odlukom proglasiti nezakonitom, a akte koji su doneseni na sjednici proglasit će ništavim. Ukoliko predstavničko tijelo učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu, ili zbog učestalih, težih povreda zakona i drugih propisa tijelo nadležno državne uprave može primijeniti krajnji oblik sankcioniranja - podnijeti prijedlog Vladi RH za raspuštanje predstavničkog tijela.

²¹⁰ V. članak 78.a ZLPS.

²¹¹ Temeljem članka 5. stavka 1. Ustava, zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom (Medvedović, Dragan (2001): Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova, Hrvatska javna uprava, god. 3., br. 3.-4., str. 495-542).

²¹² Staničić, Frane, Đanić, Ana (2014): Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata u hrvatskom pravu i praksa VUSRH, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 14, br. 4. str. 963.

- rok u kojem tijelo državne uprave mora odlučiti o obustavi od primjene općeg akta.

Nakon što predstavničko tijelo donese statut, poslovnik, proračun ili drugi opći akt, predsjednik predstavničkog tijela ima obvezu, u roku od 15 dana od dana njegova donošenja, dostaviti ga nadležnom tijelu državne uprave u čijem je djelokrugu pojedini opći akt. Dakle, svako tijelo nadzire primjenu propisa iz svog djelokruga i obavlja nadzor zakonitosti onih općih akata u odnosu na zakone iz svog djelokruga.²¹³ Uz opći akt, predsjednik predstavničkog tijela dužan je dostaviti izvadak iz zapisnika iz kojeg je razvidan postupak donošenja akta. Opće akte predsjednik je dužan dostaviti i općinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu, i to bez odgode.

U odnosu na redovan nadzor općih akata, Ministarstvo uprave izdalo je uputu da je nadležnom tijelu državne uprave, radi lakšeg praćenja odredaba u postupku nadzora, potrebno dostaviti i tekst odredaba akata koje se mijenjaju, odnosno opći akt čije se odredbe mijenjaju, dopunjuju ili stavljaju izvan snage.²¹⁴

4.1.1. Nadzor izvršnog tijela

Izvršno tijelo vrši nadzor nad zakonitošću rada predstavničkog tijela, odnosno općih akata koje donosi na način da on ima pravo obustaviti od primjene opći akt koji je to tijelo donijelo onda kada utvrdi da je opći akt u suprotnosti sa zakonom ili drugim propisom. Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan za obustavu ima rok od osam dana.²¹⁵ Pri tome, općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan akt može obustaviti i zbog povrede višeg propisa od zakona, primjerice Ustava, ustavnog zakona ili međunarodnog ugovora. Budući da je izrijeком određen razlog zbog kojeg općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan može obustaviti akt od primjene, on to neće moći učiniti ako smatra da taj akt nije svrhovit ili da se njime ne uređuje neko pitanje na najbolji način.²¹⁶

²¹³ Djelokrug tijela državne uprave utvrđen je Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine, broj 85/20.

²¹⁴ Izmjene i dopune Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, nadzor općih akata jedinice lokalne područne (regionalne) samouprave - uputa za postupanje Ministarstva uprave KLASA: 023-07/20-01/7, URBROJ: 515-05-02-02/1-20-1, od 10. siječnja 2020.

²¹⁵ Rok od osam dana počinje teći od dana donošenja akta.

²¹⁶ Medvedović, Dragan (2005): Nadzor izvršne vlasti nad općim aktima jedinica lokalne samouprave – *de lege lata* i *de lege ferenda*, Hrvatska javna uprava, br. 1., str. 92.

Kada općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan primijeti da opći akt nije u skladu s zakonom ili Ustavom, on ima pravo zatražiti od predstavničkog tijela da ispravi nepravilnosti u aktu. Time se daje mogućnost predstavničkom tijelu da sam otkloni uočeni nedostatak. Ako se predstavničko tijelo u roku od osam dana ne sastane i ne otkloni nedostatke, općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan dužan je dostaviti nadležnom tijelu državne uprave odluku o obustavi općeg akta koje potom ocjenjuje osnovanost odluke o obustavi općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana.²¹⁷

4.1.2. Odluke tijela državne uprave o odluci izvršnog čelnika o obustavi od primjene općeg akta

Povodom odluke o obustavi od primjene općeg akta koju je donio izvršni čelnik, nadležno tijelo državne uprave dužno je u roku od 30 dana:

- **potvrditi** odluku o obustavi ako istu smatra osnovanom, ili
- donijeti odluku o **ukidanju** odluke o obustavi općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, ako istu smatra neosnovanom.²¹⁸

Svoju odluku nadležno tijelo državne uprave dostavit će predsjedniku predstavničkog tijela koje je donijelo opći akt, općinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu te tijelu državne uprave nadležnom za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. JLP(R)S dužna je takvu odluku objaviti u svom službenom glasilu.²¹⁹

Nakon što nadležno tijelo državne uprave potvrdi odluku o obustavi izvršnog čelnika, ono ima dužnost, u daljnjem roku od 30 dana, podnijeti zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta VUSRH-u. VUSRH je taj koji će donijeti konačnu odluku vezano uz zakonitost obustavljenog općeg akta i njegovo stavljanje izvan pravne snage.

O podnošenju zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta nadležno tijelo državne uprave mora obavijestiti predsjednika predstavničkog tijela koje je donijelo opći akt, općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana te tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.²²⁰

²¹⁷ V. članak 42. stavak 4. i 5. ZLPS.

²¹⁸ V. članak 80.a stavak 1. ZLPS.

²¹⁹ V. članak 80.a stavak 2. i 3. ZLPS

²²⁰ V. članak 82. ZLPS.

Ako nadležno tijelo državne uprave u propisanom roku iz članka 82. stavka 1. ZLPS ne podnese zahtjev za ocjenu zakonitosti, prestati će obustava od primjene općeg akta.²²¹

4.1.3. Nadzor tijela državne uprave

Tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu, obavljaju nadzor nad zakonitosti općih akata koje donose predstavnička tijela općina, gradova i županija.²²² Temeljem članka 80. ZLPS, kad nadležno tijelo državne uprave ocijeni da je opći akt, odnosno njegova odredba u suprotnosti s odredbama Ustava i zakona ili da su učinjene nepravilnosti u postupku donošenja akta, bez odgode će dati uputu predstavničkom tijelu da te nedostatke otkloni. Za razliku od izvršnog čelnika koji opći akt može obustaviti u roku od osam dana od dana donošenja, nadležna tijela državne uprave za obustavu nemaju propisani rok.

Predstavničko tijelo može se sastati i ukloniti nepravilnosti u općem aktu prema uputi nadležnog tijela državne uprave, ali ako to ne učini u roku od 15 dana, nadležno tijelo državne uprave će donijeti odluku o obustavi od primjene općeg akta ili njegovih pojedinih odredbi. Odluka o obustavi od primjene tijela državne uprave mora biti dana u pisanom obliku i obrazložena. U ovom slučaju je određen rok za donošenje takve odluke, i on iznosi 60 dana od isteka roka od 15 dana u kojem je predstavničko tijelo dužno otkloniti nedostatke.

Tijelo državne uprave dužno je svoju odluku o obustavi dostaviti općinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu, predsjedniku predstavničkog tijela koje je donijelo akt, kao i tijelu nadležnom za lokalnu i područnu samoupravu. Odluka o obustavi od primjene općeg akta mora se objaviti u službenom glasilu jedinice.

Ovakvo uređenim postupkom nadzora daje se mogućnost otklanjanja nedostataka u općem aktu, prije nego akt bude obustavljen od primjene. Nadležno tijelo državne uprave može dati uputu za otklanjanje nedostataka i ako predstavničko tijelo postupi po njoj, akt će biti valjan i neće doći do obustave od primjene općeg akta.

²²¹ Omejec, Jasna, Banić, Slavica (2012): *op. cit.* u bilj. 35, str. 313.

²²² Posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine broj 144/20), odredbe koje se odnose na postupak nadzora zakonitosti općih akata koje u svom djelokrugu donose predstavnička tijela JLP(R)S, dopunjena su i mijenjana s obzirom na donošenje novog Zakona o sustavu državne uprave. Zbog promjena u sustavu državne uprave i prestanka postojanja ureda državne uprave u županijama koji su do sada obavljali nadzor zakonitosti općih akata u prvom stupnju, nadzor zakonitosti akata prestao je biti podijeljen u dva stupnja na urede državne uprave i središnja tijela državne uprave.

Kada tijelo državne uprave donese odluku o obustavi, podnijeti će VUSRH-u zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta u roku od 30 dana od donošenja odluke o obustavi, o čemu će obavijestiti predsjednika predstavničkog tijela koje je donijelo opći akt, općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana te tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Međutim, ako nadležno tijelo državne uprave ne podnese zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta u propisanom roku, obustava od primjene općeg akta prestaje protekom tog roka.²²³

Osim opisanog postupka nadzora nad općim aktima, članak 80.b ZLPS propisuje ovlast tijelima državne uprave za neposredni nadzor zakonitosti općih akata. Prema njemu nadležna tijela državne uprave mogu neposredno provoditi nadzor zakonitosti općeg akta i donijeti odluku o obustavi od primjene. Neposredni nadzor provodi se neovisno o postupku „redovnog“ nadzora zakonitosti i rokovima za njegovo provođenje, dakle u svakom trenutku po saznanju da opći akt (ili njegove pojedine odredbe) nisu suglasne s Ustavom i zakonom, sva tijela državne uprave mogu neposredno provesti nadzor zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela i obustaviti od primjene općih akata donesen u pravnom području iz svoga djelokruga. I ovdje je nadležno tijelo državne uprave dužno dostaviti odluku o obustavi od primjene predsjedniku predstavničkog tijela, općinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu te tijelu državne uprave nadležnom za lokalnu i područnu (samoupravu), a jedinica ju je dužna objaviti u službenom glasilu jedinice.

Redovni nadzor zakonitosti statuta JLP(R)S u nadležnosti je Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske kao tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, ali konačnu odluku o suglasnosti statuta jedinice s Ustavom i zakonom donosi Ustavni sud.²²⁴

²²³ V. bilj. 221.

²²⁴ V. članak 82.a ZLPS, te Rješenje Ustavnog suda broj U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012.

4.1.4. Posljedice obustave od primjene općeg akta

U postupku redovnog nadzora općih akata predstavničkog tijela postoji hijerarhija između izvršnog čelnika jedinice i tijela državne uprave, ali oba ta tijela mogu po službenoj dužnosti i u okviru redovnog nadzora obustaviti od primjene opći akt predstavničkog tijela JLP(R)S. Obustavom od primjene dolazi do privremenog prestanka primjene općeg akta zbog sumnje u njegovu valjanost, odnosno zakonitost i ustavnost. Obustava općeg akta predstavlja zapreku za objavu osporenog akta u službenom glasilu jedinice i prema tome, sprječava njegovo stupanje na snagu, no ukinut opći akt, odnosno njegovu odredbu može samo VUSRH.

Odluka izvršnog čelnika ili tijela državne uprave kojom se opći akt obustavlja od primjene mora biti u izrađena u pisanom obliku i sadržavati obrazloženje u kojem donositelj navodi obustavlja li cijeli akt ili pojedine odredbe akta, te što je neustavno, odnosno nezakonito u općem aktu.²²⁵ Donošenjem odluke o obustavi donositelj općeg akta zapravo stječe mogućnost ispraviti utvrđene nepravilnosti u općem aktu.

4.2. Ocjena zakonitosti općih akata

Ocjena zakonitosti općih akata je pravno sredstvo kojim se omogućava ocjena zakonitosti općih akata JLP(R)S, a uvedeno je u naš pravni sustav tek 2010. Postupak ocjene zakonitosti općih akata reguliran je člancima 83. - 88. (šesti dio) ZUS-a. Sporom kojim se ocjenjuje zakonitost općeg akta štiti se prije svega objektivna zakonitost, zbog čega se takav spor naziva i objektivnim upravnim sporom. Temeljem odredbe članka 3. stavka 2. ZUS, VUSRH provodi ocjenu zakonitosti općih akata JLP(R)S.²²⁶

Opći akt JLP(R)S koji podliježe ocjeni zakonitosti definiran je ovlaštenim donositeljem, sadržajem i njegovom javnom objavom.²²⁷ Prilikom određivanja općeg akta, sud će u postupku ocjene zakonitosti najprije utvrditi, primjenom norme o nadležnosti, ispunjava li akt obilježje općeg akta. Potom, sud utvrđuje da li akt ima obilježja apstraktnosti i generalnosti, odnosno da li se odnosi na neodređen broj slučajeva i djeluje prema unaprijed neodređenom broju subjekata.

²²⁵ Tropina Godec, Željka (2009): *op. cit.* u bilj. 92, str. 48-49.

²²⁶ Postupak ocjene zakonitosti VUSRH provodi i protiv općeg akta pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu.

²²⁷ V. bilj. 6.

Ako u postupku ocjene zakonitosti VUSRH utvrdi da opći akt nije suglasan sa zakonom ili statutom JLP(R)S presudom će ukinuti cijeli ili pojedine odredbe općeg akta (članak 86. stavak 3. ZUS).

4.2.1. Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata do 1. siječnja 2012.

U razdoblju od 1990.-2012. godine,²²⁸ u hrvatskom pravnom sustavu postojala je pravna praznina vezano za provođenje nadzora zakonitosti općih akata javnopravnih tijela. U tom periodu, nadzor pojedinačnih akata provodio je Upravni sud Republike Hrvatske, dok je Ustavni sud kontrolirao ustavnost i zakonitost zakona i „drugih propisa“. S obzirom da niti jednim zakonom nije bilo uređeno ispitivanje općih akata, opći akti koji se nisu mogli svrstati pod kategoriju „drugih propisa“ predstavljali su problem, budući da nije egzistirao sud koji je bio nadležan za njihovu kontrolu zakonitosti.

U situaciji gdje su opći akti JLP(R)S, ali i opći akti drugih javnopravnih tijela bili izvan sudske kontrole, Ustavni sud je, u odnosu na njih postupao vodeći se načelom „nužde“ te ih je svodio pod definiciju „drugog propisa“.²²⁹ U svom Rješenju broj U-II-3224/2006 od 19. lipnja 2009. Ustavni sud definira pojam „drugi propis“ na sljedeći način:

„Pod drugim propisom u smislu navedene ustavne odredbe podrazumijeva se općenormativni akt donesen unutar zakonskog ovlaštenja od strane nadležnog tijela državne vlasti radi provedbe zakona, odnosno propis koji tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge pravne osobe s javnim ovlastima donose unutar svog djelokruga utvrđenog Ustavom i zakonom.

Dakle, pod drugim propisom podrazumijeva se općenormativni akt obvezatnog karaktera donesen od strane nadležnih tijela državne vlasti ili tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, koji uređuje odnose na općenit način i koji se odnosi, u pravilu, na neodređeni krug adresata.“

²²⁸ Hrvatski sabor je donio Zakon o upravnim sporovima 29. siječnja 2010., a stupio je na snagu 1. siječnja 2012.

²²⁹ Omejec, Jasna, Banić, Slavica (2012): *op. cit.* u bilj. 35, str. 311.

Dakle, u periodu od 1990. godine, pa do stupanja na snagu ZUS/10, Ustavni sud kontrolirao je i zakonitost općih akata koji ne pripadaju u kategoriju „drugog propisa“. Pri tom, Ustavni sud je u svakom pojedinom slučaju razmatrao ima li osporavani opći akt obilježja „drugog propisa“, te je u cilju uklanjanja nezakonitih općih akata, „drugim propisima“ određivao i neke opće akte koji to po svojim obilježjima nisu bili.²³⁰ Opisano postupanje uzrokovalo je određenu pravnu nesigurnost na način da podnositelji zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta nisu mogli znati hoće li se Ustavni sud prihvatiti odlučivanja o njihovom zahtjevu ukoliko osporavani akt u svojim ranijim odlukama nije utvrdio „drugim propisom“.²³¹

4.2.2. Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata nakon 1. siječnja 2012.

U okviru reforme upravnog sudovanja i projekta CARDS, donesen je ZUS/10,²³² čime je konačno uveden postupak ocjene zakonitosti općih akata.

Za razliku od subjektivnog upravnog spora čiji predmet je pojedinačni, upravni akt, objektivni upravni spor vodi se protiv općih akata.²³³ U objektivnom sporu se ne ispituje povreda subjektivnih prava, već se ocjenjuje objektivna zakonitost općeg akta, odnosno je li neki općenormativni akt u skladu sa višim propisima temeljem kojih je donesen. Njime se omogućava uklanjanje nezakonitih akata iz pravnog poretka.²³⁴

Dakle, nakon stupanja na snagu ZUS/10, Ustavni sud je u svojoj nadležnosti zadržao ustavnosudski nadzor, odnosno apstraktno ispitivanje ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti propisa,²³⁵ klasičnih podzakonskih propisa koje donose tijela državne vlasti. Opći (eksterni i interni) akti JLP(R)S podložni su ocjeni zakonitosti i statutarnosti i svrstani su u

²³⁰ *Ibid.*, str. 313.

²³¹ Staničić, Frane, Đanić, Ana (2014), *op. cit.* u bilj. 212, str. 966.

²³² CARDS 2004 Twining projekt započeo je u rujnu 2007. godine, s ciljem izrade novog Zakona o upravnim sporovima koji ispunjava norme zadane pravnom stečevinom Europske unije. U tu je svrhu osnovana radna grupa sastavljena od hrvatskih, njemačkih i austrijskih stručnjaka iz različitih institucija. U prvoj fazi stručnjaci su analizirali važeći Zakon o upravnim sporovima, odgovarajuće zakone iz drugih europskih država i pravnu stečevinu Europske unije. Na osnovi te analize radna se grupa složila oko osnovnih načela novog Zakona o upravnim sporovima, kao i o novoj strukturi upravnog sudovanja. V. više: <https://sudovi.hr/hr/vusrh/o-sudovima/cards-2004>.

²³³ Ljubanović, Boris, Britvić Vetma, Bosiljka (2011): Vrste upravnih sporova, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 11 br. 3, str. 764.

²³⁴ Vezmar Barlek, Inga (2015): Aktualna pitanja ocjene zakonitosti općih akata, Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 23, br: 1, str. 547.

²³⁵ Temeljem članka 125. Ustava, Ustavni sud, između ostalog, odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom, te o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.

nadležnost VUSRH-a.²³⁶ Prilikom ocjene o tome radi li se o općem aktu ili „drugom propisu“, treba se držati formalnog kriterija koji se tiče donositelja akta. Stoga, akti čiju ocjenu zakonitosti provodi VUSRH, doneseni su od tijela navedenih u članku 3. stavku 2. ZUS.²³⁷

S obzirom da je konačno došlo do odvajanja nadležnosti Ustavnog suda i VUSRH-a u odnosu na opće akte, Ustavni sud, svojom Odlukom i Rješenjem broj U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012., ustupio je na postupanje i rješavanje VUSRH-u sve neriješene predmete zatečene na Ustavnom sudu kojima se osporava zakonitost općih akata JLP(R)S, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu. Istim tim Rješenjem Ustavni sud sada pojam „drugi propis“ definira na nešto drugačiji način. Ustavni sud tako navodi da se, u smislu članka 125. alineje 2. Ustava, „drugim propisima“ ne smatraju eksterni i interni opći akti koje donose tijela JLP(R)S, pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu, te da je kontrola tih akata u nadležnosti VUSRH-a. S obzirom na navedeno, „drugim propisima“ imaju se smatrati samo oni propisi koje je donijelo tijelo državne vlasti.

Osim što je u sustav upravnog spora uveden objektivni upravni spor, stupanjem ZUS-a uspostavljena je i zaštita prava i interesa građana u dvostupanjskom upravnom sporu. Ustanovljena su četiri prvostupanjska upravna suda²³⁸ (smješteni u Zagrebu, Osijeku, Splitu i Rijeci),²³⁹ a raniji Upravni sud Republike Hrvatske nastavio je s radom kao VUSRH.²⁴⁰ U postupku ocjene zakonitosti općih akata javnopravnih tijela VUSRH odlučuje kao prvostupanjski sud, dok o žalbama izjavljenim na odluke upravnih sudova odlučuje kao drugostupanjski sud.²⁴¹

²³⁶ Vezano za mogućnost njihove kontrole, u odredbama kojima regulira postupak ocjene zakonitosti općih akata ZUS ne radi razliku između eksternih i internih općih akata. Također, iz Rješenja Ustavnog suda broj U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012. proizlazi kako kontrola i eksternih i internih općih akata koje donose tijela JLP(R)S pripada u nadležnost VUSRH.

²³⁷ Omejec, Jasna, Banić, Slavica (2012), *op. cit.* u bilj. 35, str. 319.

²³⁸ Upravni sudovi odlučuju o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela, o tužbama zbog propuštanja javnopravnog tijela da donese pojedinačnu odluku ili zbog propuštanja postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku, o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora (članak 3. ZUS i članak 22. Zakona o sudovima).

²³⁹ V. članak 15. stavak 2. Zakona o sudovima i članak 8. Zakona o područjima i sjedištima sudova, Narodne novine, broj 67/18 i 21/22.

²⁴⁰ VUSRH ustanovljen je za područje Republike Hrvatske, sa sjedištem u Zagrebu (članak 15. stavak 3. Zakona o sudovima). Temeljem članka 25. Zakona o sudovima, VUSRH odlučuje o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja protiv kojih je dopuštena žalba, odlučuje o zakonitosti općih akata, odlučuje o sukobu nadležnosti između upravnih sudova, odlučuje u drugim zakonom propisanim slučajevima. V. opširnije: <https://sudovi.hr/hr/vusrh/o-sudovima/povijest>.

²⁴¹ V. članak 25. stavak 1. točka 1. i točka 3. Zakona o sudovima.

4.2.3. Legitimacija za pokretanje postupka

Ocjena zakonitosti može se provesti samo u odnosu na opće akte. Pri tome treba paziti na karakteristike općeg akta jer predstavničko tijelo donosi i upravne akte. Postupak za ocjenu zakonitosti općeg akta može pokrenuti VUSRH:

1. na zahtjev fizičke ili pravne osobe li skupine osoba povezanih zajedničkim interesom²⁴²
2. po službenoj dužnosti (na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja ili suda).²⁴³

Dakle, zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta pred VUSRH-om može podnijeti samo onaj na čiji se pojedinačni slučaj odnosi primjena spornog općeg akta. O pokretanju postupka po službenoj dužnosti VUSRH odlučuje slobodnom ocjenom ovisno o okolnostima svakog pojedinačnog slučaja.

S obzirom na propisane načine pokretanja postupka, razlikujemo konkretnu i apstraktnu kontrolu zakonitosti općih akata.²⁴⁴

a) Apstraktna kontrola

Apstraktna kontrola odnosi se na postupke ocjene zakonitosti općih akata koje pokreće VUSRH po službenoj dužnosti (*ex officio*) temeljem članka 83. stavka 2. ZUS-a. Takav postupak sud će pokrenuti bez obzira na postojanje pojedinačne odluke, a svrha njegova vođenja uvijek je zaštita objektivne zakonitosti.²⁴⁵

b) Konkretna kontrola

Konkretna kontrola ovisi o postojanju konkretnog interesa za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta, odnosno pojedinačne odluke donesene u konkretnoj stvari podnositelja. Stoga, pravo pokrenuti konkretnu imaju samo one fizičke ili pravne osobe, odnosno skupine osoba povezanih zajedničkim interesom koje mogu učiniti vjerojatnim, na temelju pojedinačne

²⁴² Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 152/14) dodana je mogućnost pokretanja postupka po službenoj dužnosti VUSRH na temelju obavijesti građana i pučkog pravobranitelja.

²⁴³ V. članak 83. ZUS.

²⁴⁴ Omejec, Jasna, Banić, Slavica (2012): *op. cit.* u bilj. 35, str. 317; Banić, Slavica (2013): *op. cit.* u bilj. 30, str. 582-583.

²⁴⁵ Otočan, Sanja (2016): Pojedinačna odluka kao pretpostavka ocjene zakonitosti općeg akta u objektivnom upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilište Rijeka, v. 37, br. 1, str. 719.

odluke, povredu njegovog prava ili pravnog interesa za osporavanje općeg akta, sukladno članku 83. stavku 1. ZUS-a.²⁴⁶ Iako je zakonom utvrđeno kako pojedinačna odluka mora biti od donesena od strane javnopravnih tijela utvrđenih člankom 3. stavkom 2. Zakona o općem upravnom postupku, koju praksu je slijedio i VUSRH u svojim odlukama, Ustavni sud u odluci broj U-III/215/2016 od 19. prosinca 2017. godine ukinuo je rješenje VUSRH-a kojim je odbačen kao nedopušten zahtjev podnositelja za ocjenu zakonitosti, iz razloga što je podnositelj, pozivajući se na pojedinačnu odluku priložio 22 obvezna prekršajna naloga. Ustavni sud zauzeo je stav da pojam „pojedinačne odluke“ ne treba ograničiti samo na pojedinačne akte javnopravnih tijela kojima se rješava upravna stvar, već je potrebno učiniti vjerojatnim da je primjenom općeg akta povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes, odnosno priložiti pojedinačnu odluku javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu.

Osim gore navedenih načina, odredbom ZLPS-a dana je aktivna legitimacija i nadležnom tijelu državne uprave za podnošenje zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta, i to nakon što to tijelo donese odluku o obustavi općeg akta predstavničkog tijela JLP(R)S ili odluku o potvrdi odluke o obustavi izvršnog čelnika.²⁴⁷

U svojim počecima, VUSRH je podnesene zahtjeve za ocjenu zakonitosti odbacivao (temeljem članka 83. stavka 1. ZUS)²⁴⁸ iz razloga što podnositelji nisu dostavljali pojedinačnu odluku kojom bi učinili vjerojatnim povredu svog interesa. Primjerice, u predmetu broj Usoz-192/2012-6 od 28. ožujka 2014. VUSRH nije razmatrao i odlučivao o zahtjevu podnositelja zato što je VUSRH-u zahtjev dostavljen samo dopisom, a ne rješenjem od strane Ustavnog suda.²⁴⁹ Tu odluku Ustavni sud je ukinuo uz obrazloženje takav stav suda predstavlja pretjerani formalizam.²⁵⁰ Također, Ustavni sud odlukom broj U-III-5917/2016 od 5. studenoga 2019., ukida rješenje VUSRH-a o odbačaju prijedloga za ocjenu zakonitosti općeg akta, navodeći da je VUSRH u odnosu na ukazane povrede u prijedlogu trebao navesti odlučne razloge zbog kojih smatra da podnositelj nije doveo u pitanje zakonitost osporenog akta, odnosno dostatne razloge za nepokretanje postupka *ex officio*. S obzirom na kasnije odluke VUSRH-a možemo zaključiti da je sud uzimao u razmatranje sve zahtjeve, odnosno inicijative radi utvrđivanja uvjeta za pokretanje postupka po službenoj dužnosti. Najprije je na njih odgovarao dopisima, odnosno

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ Temeljem odredbe članka 82. ZLPS, nadležno tijelo podnijet će VUSRH-u zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta u roku od 30 dana od dana donošenja odluke o obustavi, odnosno odluke o potvrdi odluke izvršnog čelnika.

²⁴⁸ Odluke broj Usoz-192/2012-6 od 18. ožujka 2014., broj Usoz-197/2012-8 od 28. ožujka 2014., broj Usoz-15/2013-5 od 28. ožujka 2014.

²⁴⁹ Crnković, Mateja (2015): *op. cit.* u bilj. 16, str. 225-226.

²⁵⁰ Odluka broj U-III/2136/2014 od 25. listopada 2016.

pisanim obrazloženjima, a od druge polovine 2021. godine o podnesenim inicijativama (za koje ne postoji osnova za pokretanje postupka) donosi presudu o odbijanju prijedloga.²⁵¹

4.2.4. Sadržaj zahtjeva

Obvezni sadržaj zahtjeva kojim se pokreće postupak za ocjenu suglasnosti općeg akta propisan je ZLPS-om tako da podnositelj ima navesti:

- 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.²⁵²

Kod oznake odredbi čija zakonitost se osporava, poželjno je precizirati osporava li se cijeli opći akt ili samo pojedine odredbe. Ukoliko podnositelj navede samo naziv općeg akta, smatrat će se da ga osporava u cijelosti. S obzirom da VUSRH nije vezan širinom zahtjeva, on postupajući *ex officio* može naći nezakonitost i drugih odredbi od osporavanih u zahtjevu.²⁵³

Podnositelj u svom zahtjevu mora učiniti vjerojatnim da je primjenom općeg akta povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes.²⁵⁴

Na podnošenje zahtjeva za ocjenom zakonitosti općeg akta VUSRH-u, primjenjuju se odredbe o predaji tužbe,²⁵⁵ slijedom čega se zahtjev se može predati u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.

²⁵¹ Primjerice, u predmetu broj Usoz- 66/2020-5 od 11. lipnja 2021. sud dostavlja dopis, odnosno pisanu obavijest podnositelju kako u konkretnom slučaju nema osnove za pokretanje postupka ocjene zakonitosti osporenog akta po službenoj dužnosti, dok u predmetu broj Usoz-41/19-8 od 25. listopada 2021. presudom odbija prijedlog (inicijativu) podnositelja. Također, VUSRH donosi presudu o odbijanju prijedloga i u predmetu broj Usoz-112/20-7 od 29. studenog 2021.

²⁵² Ako zaprimi nepotpuni zahtjev za ocjenu zakonitosti, sud će pozvati podnositelja da svoj zahtjev uredi.

²⁵³ Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka, Horvat, Božidar (2017): Komentar Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, str. 281.

²⁵⁴ V. članak 84. ZUS.

²⁵⁵ V. članak 84. stavak 3. ZUS.

4.2.5. Rok za pokretanje postupka

Rok za pokretanje zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta određen je člankom 83. ZUS te iznosi 30 dana od dana dostave pojedinačne odluke javnopravnog tijela koja se temelji na pobijanom općem aktu.²⁵⁶ Radi se o prekluzivnom roku, čijim propuštanjem podnositelji gube pravo na naknadno podnošenje zahtjeva. U slučaju podnošenja zahtjeva izvan propisanog roka, sud će takav zahtjev odbaciti kao nepravodoban (članak 85. stavak 1. točka 5. ZUS).²⁵⁷

S obzirom na različito postupanje u odlučivanju VUSRH-a, u praksi pojavilo pitanje računa li se rok za podnošenje zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta VUSRH-u od donošenja prvostupanjske ili drugostupanjske pojedinačne odluke. Zbog navedenog, dana 8. rujna 2015. godine donesen je Zaključak²⁵⁸ kojim je zauzet stav da „pojedinačna odluka kojom se čini vjerojatnim da je primjenom općeg akta povrijeđeno pravo ili pravni interes podnositelja zahtjeva može biti prvostupanjska i drugostupanjska odluka“.²⁵⁹

S druge strane, za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta od strane VUSRH-a po službenoj dužnosti (*ex officio*) nije propisano vremensko ograničenje.²⁶⁰

4.2.6. Odluke povodom postupka

U postupku ocjene zakonitosti općih akata odlučuje vijeće sastavljeno od pet sudaca, na javnoj sjednici.²⁶¹ Nakon što zaprimi zahtjev za ocjenu zakonitosti, sud može obustaviti izvršenje osporavanog općeg akta koje može trajati sve do donošenja presude.²⁶²

VUSRH povodom zahtjeva za ocjenu zakonitosti može donijeti presudu ili rješenje. VUSRH presudom će usvojiti zahtjev i ukinuti opći akt odnosno njegove odredbe, ili će odbiti zahtjev podnositelja, dok će rješenjem obustaviti ili odbaciti zahtjev.

²⁵⁶ Otočan, Sanja (2016): *op. cit.* u bilj. 245, str. 720.

²⁵⁷ Iz dopisa, odnosno pisane obavijesti VUSRH broj Usoz-98/19-10 od 25. siječnja 2021., proizlazi kako sud nije odbacio zahtjev za ocjenu zakonitosti kao nepravodoban iako nije podnesen u roku od 30 dana od primitka rješenja (pojedinačne odluke) već ga je temeljem članka 83. stavka 2. ZUS uzeo u razmatranje.

²⁵⁸ Zaključak o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca VUSRH, broj 6 Su-329/2015-3, od 8. rujna 2015.

²⁵⁹ Otočan, Sanja (2016): *op. cit.* u bilj. 245, str. 728-729.

²⁶⁰ VUSRH u Presudi broj Usoz-36/21-19 od 21. ožujka 2022. navodi:

„Prije svega valja istaknuti da u konkretnom slučaju nema mjesta odbacivanju „zahtjeva“ zbog nepravodobnosti, kao što predlaže donositelj osporavane Odluke jer nije riječ o zahtjevu, već obavijesti građana u smislu članak 83. stavka 2. ZUS-a, za koju nije propisan rok za donošenje.“

²⁶¹ V. članak 14. stavak 2. i članak 86. stavak 1. ZUS; Staničić, Frane, Đanić, Ana (2014), *op. cit.* u bilj. 212, str. 977.

²⁶² V. članak 86. stavak 2. ZUS.

4.2.6.1. Odluke o osnovanosti zahtjeva

Presuda kojom se odlučuje o zahtjevu obavezno se objavljuje u Narodnim novinama. No, VUSRH sve svoje odluke donesene povodom ocjene zakonitosti općih akata objavljuje na mrežnim stranicama suda.

Da bi opći akt bio zakonit, on mora biti donesen od strane nadležnog donositelja, njegov sadržaj mora biti utemeljen na zakonu ili drugom višem pravnom propisu te mora biti javno objavljen. VUSRH će prilikom odlučivanja o osnovanosti, usvojiti zahtjev i presudom ukinuti opći akt ili pojedine odredbe općeg akta kada utvrdi da nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela.^{263 264} U tom slučaju ukinuti opći akt, odnosno pojedine odredbe općeg akta, prestaju važiti danom objave presude u Narodnim novinama, sukladno članku 86. ZUS. Ako VUSRH utvrdi da je osporeni akt zakonit, ali protivan statutu jedinice, on je isto tako dužan donijeti presudu kojom se takav akt ukida.²⁶⁵

Sud će zahtjev za ocjenom zakonitosti općeg akata presudom odbiti kada utvrdi da je takav zahtjev nije osnovan, te da je osporavani akt utemeljen na zakonu odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a.

U slučaju kada stranke podnose zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta, oni to moraju učiniti u zakonskom roku i pri tome priložiti dokaz da je pojedinačnom odlukom koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa. Ako podnositelji ne prilože pojedinačnu odluku, nisu ispunjene procesne pretpostavke za pokretanje postupka temeljem članka 83. stavka 1. ZUS, i u tom slučaju, VUSRH takav zahtjev uzima u razmatranje kao inicijativu, odnosno obavijest povodom koje je ovlašten odlučiti hoće li pokretati postupak po službenoj dužnosti ili ne.²⁶⁶

Kada zaprimi inicijativu, odnosno obavijest za pokretanjem postupka ocjene zakonitosti, VUSRH utvrđuje postoje li uvjeti za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg

²⁶³ Sud u postupku ocjene zakonitosti općeg akta samo utvrđuje suglasnost općeg akta sa zakonom ili statutom, eventualnu nesuglasnost odredbi općeg akta sud nije nadležan ispitivati (Dopis, odnosno pisana obavijest VUSRH broj Usoz-58/19-6 od 30. studenoga 2020. te Presuda broj Usoz-112/20-7 od 29. studenoga 2021.).

²⁶⁴ Ustavni sud u Odluci broj U-III/5917/2016 od 5. studenoga 2019. navodi kako se shvaćanje Ustavnog suda, da zadaća upravnih sudova nije ograničena samo na kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata i postupanja javnopravnih tijela, već su upravni sudovi dužni primjenjivati ustavne odredbe o pravima i slobodama pojedinaca kako ih tumači Ustavni sud, odnosno preispitati je li određen pojedinačni akt ili postupanje javnopravnog tijela, makar utemeljeno na zakonu, protivno Ustavom zajamčenim pravima i slobodama (izraženo u odluci broj U-III-2864/2016 od 23. svibnja 2019.) ima primjenjivati i na postupke propisane člankom 83. ZUS-a.

²⁶⁵ Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka, Horvat, Božidar (2017): *op. cit.* u bilj. 253, str. 86.

²⁶⁶ Pri tome, VUSRH ima obvezu osigurati obrazloženje davanjem dostatnih i relevantnih razloga za donošenje svojih odluka iz kojih će biti razvidno da je njihov predmet zaista ispitan (Odluka Ustavnog suda broj U-III/5917/2016 od 5. studenoga 2019.).

akta. Ukoliko sud utvrdi da takvi uvjeti ne postoje, sud presudom takav prijedlog za ocjenom zakonitosti odbija. Do sredine 2021. godine, sud je u takvim slučajevima predlagateljima dostavljao dopis (pisano očitovanje) koje se nije donosilo u formi presude ili rješenja tako da nije niti predstavljalo odluku o zahtjevu stranke.

4.2.6.2. Odbacivanje zahtjeva

VUSRH rješenjem će odbaciti zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta ukoliko utvrdi da ne postoje pretpostavke za njegovo provođenje. Temeljem članka 85. ZUS razlozi za odbacivanje su slijedeći:

- akt koji se osporava nije opći akt;²⁶⁷
- akt koji se zahtjevom osporava je propis čija je ocjena zakonitosti u nadležnosti Ustavnog suda;²⁶⁸
- zakonom je osigurana druga zaštita od nezakonitosti;
- zahtjev je podnesen od neovlaštene osobe;
- zahtjev je nepravodoban.

Također, VUSRH će, temeljem članka 29. ZUS-a, odbaciti zahtjev kao neuredan, u slučaju kada je zahtjev podnositelja nerazumljiv ili ne sadrži sve potrebne dijelove što ga onemogućava da postupi po zahtjevu podnositelja. Prije odbacivanja, sud će podnositelja pozvati da otkloni nedostatke u zahtjevu.

Rješenjem broj Usoz-44/20-4 od 11. lipnja 2021., VUSRH odbacio je zahtjev za ocjenu zakonitosti sukladno članku 29. stavku 1. ZUS iz razloga što podnositeljica nije otklonila nedostatke u zahtjevu koji se tiču dostave pojedinačne odluke. Takva odluka razlikuje se od uobičajenog postupanja VUSRH-a. Naime, kako je ranije rečeno, sukladno uputi iz Odluke Ustavnog suda broj U-III/5917/2016 od 5. studenoga 2019., VUSRH ima obvezu osigurati

²⁶⁷ Primjerice, Rješenjem broj Usoz-57/21-7 od 20. prosinca 2021. odbačen je zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o odabiru ponuđača za zakup javnih površina načelnika Općine M.-D., te Rješenjem broj Usoz-92/22-8 od 28. studenoga 2022. odbačen je zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o prihvatu ponude i sklapanju ugovora o kupoprodaji nekretnina gradonačelnika Grada P. iz razloga što isti nije opći akt.

Dopisom, odnosno pisanom obavijesti broj Usoz-31/19 od 25. svibnja 2020. VUSRH ocijenio je da nisu ispunjene pretpostavke za pokretanje postupka ocjene zakonitosti Uputa za podnositelje zahtjeva, Javnog poziva za podnošenje zahtjeva za izdavanje rješenja za obavljanje prijevoza putnika cestovnim turističkim vlakom u Općini M. koje je donio Upravni odjel za komunalnu izgradnju i održavanje Općine M., s obzirom na donositelja, Upute nisu opći akt u smislu članka 3. stavka 3. ZUS. Sud je u konkretnom slučaju trebao donijeti rješenje o odbacivanju zahtjeva.

²⁶⁸ VUSRH odbacio je zahtjev za ocjenom zakonitosti statuta jedinice u odlukama broj Usoz-53/21-9 od 29. studenoga 2021. i broj Usoz-89/21-7 od 29. studenoga 2021.

obrazloženje davanjem dostatnih i relevantnih razloga za donošenje svojih odluka iz kojih će biti razvidno da je njihov predmet zaista ispitan. S obzirom na navedeno, sud je navedeni zahtjev trebao uzeti u razmatranje kao inicijativu te ukoliko ne bi našao uvjete za pokretanje postupka po službenoj dužnosti u konkretnom slučaju, trebao je odbiti zahtjev.

4.2.6.3. Obustava postupka

Temeljem odredbe članka 88. ZUS, razlikujemo fakultativnu i obligatornu obustavu postupka:

- **fakultativna** obustava postupka – prema članku 88. stavku 1. ZUS sud *može* obustaviti postupak ako podnositelj odustane od zahtjeva. To znači da, u slučaju da podnositelj odustane od svog zahtjeva, VUSRH donosi odluku o tome da li obustavlja postupak ili ga nastavlja radi zaštite objektivne zakonitosti.²⁶⁹
- **obligatorna** obustava postupka – sud *će* obustaviti postupak kada prestanu postojati pretpostavke za njegovo vođenje (članaka 88. stavak 2. ZUS). Razlog za ovakvu obustavu je prestanak važenja općeg akta ili odredbi općeg akta.²⁷⁰ VUSRH, za razliku od Ustavnog suda, nema pravne mogućnosti voditi postupak i ocjenjivati zakonitost općeg akta ili dijela njegovih odredbi po prestanku njihova važenja.²⁷¹

Iako je pravilo da VUSRH prilikom prestanka važenja općeg akta ili njegovih pojedinih odredbi obustavlja postupak rješenjem, u predmetu broj Usoz-114/17-7 od 29. travnja 2019., sud to nije učinio nego je dopisom, odnosno pisanom obavijesti obavijestio podnositelja kako

²⁶⁹ Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka, Horvat, Božidar (2017): *op. cit.* u bilj. 253, str. 291.

²⁷⁰ Još neki razlozi obustave postupka ocjene zakonitosti općeg akta:

- osporavani opći akt nije stupio na snagu jer nije objavljen na propisan način u službenom glasilu nego na oglasnoj ploči jedinice (Rješenje broj Usoz-84/19-5 od 27. siječnja 2020.)

- izmjena osporene odluke (Rješenje broj Usoz-90/19-6 od 28. listopada 2020.)

- prestanak važenja zakona na temelju kojega je osporavani opći akt donesen (Rješenje broj Usoz-99/19-5 od 28. listopada 2020.)

- neotklanjanje nedostataka u prijedlogu za ocjenu zakonitosti koje onemogućavaju vođenje postupka (Rješenje broj Usoz-126/21-7 od 23. svibnja 2022.)

- prestanak postojanja tužitelja (Presuda broj Usoz-73/20-11 od 24. listopada 2022.).

²⁷¹ Temeljem odredbi Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 99/99, 29/02 i 49/02, u slučaju da je postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, odnosno suglasnosti propisa s ustavom i zakonom pokrenut pred Ustavnim sudom, a taj zakon, odnosno drugi propis nadležno tijelo ukine ili izmijeni prije okončanja postupka pred Ustavnim sudom, Ustavni sud dovršit će pokrenuti postupak (članak 56. stavak 1.). Nadalje, Ustavni sud može ocjenjivati ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugog propisa, odnosno pojedinih njihovih odredaba, iako su oni prestali važiti, ako od tog prestanka do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije proteklo više od godinu dana (članak 57. stavak 1.).

opći akt više nije na snazi zbog čega ne postoje pretpostavke za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti.

4.2.7. Ocjena ustavnosti i zakonitosti statuta JLP(R)S

Postupak nadzora zakonitosti i ustavnosti statuta jedinice nešto je drugačiji od nadzora drugih općih akata JLP(R)S. Naime, statut je jedini opći akt JLP(R)S čija ustavnost i zakonitost pripada u nadležnost Ustavnog suda.²⁷²

Kada tijelo državne uprave nadležno za lokalnu samoupravu (trenutno je to Ministarstvo pravosuđa i uprave) obustavi od primjene statut ili pojedine odredbe statuta, odnosno ako potvrdi odluku općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana o obustavi od primjene statuta jedinice, to isto tijelo državne uprave dužno je predložiti Vladi Republike Hrvatske da pokrene postupak za ocjenu suglasnosti statuta jedinice s Ustavom i zakonom pred Ustavnim sudom.²⁷³ Za razliku od svih ostalih općih akata JLP(R)S gdje je tijelo državne uprave ovlašteno predložiti ocjenu općeg akta VUSRH-u, kod statuta postoji dodatno tijelo u nadzoru, pa će o pokretanju ocjene suglasnosti sa ustavom i zakonom pred Ustavnim sudom odlučivati i Vlada RH. Vlada RH odlučuje prihvaća li odluku tijela državne uprave da je statut neustavan ili nezakonit i njegov prijedlog za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom, ili istu ne smatra osnovanom.²⁷⁴

Vlada RH dužna je takav postupak pokrenuti u roku od 30 dana od dana primitka prijedloga za pokretanjem postupka.²⁷⁵ Jasno je da ako Vlada RH odluči ne pokrenuti postupak, istekom roka od 30 dana prestaje i obustava od primjene statuta JLP(R)S, te se osporeni statut nastavlja primjenjivati.²⁷⁶

Ustavni sud u Rješenju broj U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012., naveo kako statuti JLP(R)S čine iznimku, te se imaju smatrati „drugim propisima“ u smislu članka 125. alineje 2. Ustava, upravo zbog njihove važnosti za ostvarenje Ustavom zajamčenog prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, zbog čega njihova kontrola zakonitosti mora biti

²⁷² Šikić, Marko, Crnković, Mateja (2016): *op. cit.* u bilj. 17, str. 429.

²⁷³ V. članak 82.a stavak 2. ZLPS.

²⁷⁴ V. članak 82.a stavak 3. ZLPS.

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ Šikić, Marko, Crnković, Mateja (2016): *op. cit.* u bilj. 17, str. 429.

izuzeta iz nadležnosti VUSRH-a i neposredno provedena u postupku kontrole ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom.²⁷⁷

Ako VUSRH zaprimi prijedlog za ocjenu zakonitosti statuta JLP(R)S, on će takav zahtjev odbaciti kao nedopušten temeljem članka 85. ZUS.²⁷⁸

4.2.8. Pravna zaštita protiv odluka VUSRH-a donesenih u postupku ocjene zakonitosti općeg akta

Dugo se smatralo kako je VUSRH jedina sudska instanica koja odlučuje o kontroli općih akata JLP(R)S. Naime, zakonodavac propisuje da po okončanju postupka ocjene zakonitosti općeg akta, samo onaj podnositelj koji je uspio sa svojim zahtjevom može podnijeti zahtjev nadležnom javnopravnom tijelu za izmjenu pojedinačne odluke kojom je povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes.²⁷⁹ Podnositelj to svoje pravo može iskoristiti u roku od tri mjeseca od dana objave presude u Narodnim novinama, a na postupak za izmjenu pojedinačne odluke primjenjuju se pravila obnove upravnog postupka.²⁸⁰

Mogućnost osporavanja odluka VUSRH-a donesenih u objektivnom pravnom sporu putem izvanrednog pravnog lijeka - zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude²⁸¹ za sada nije moguće. Naime, do danas podnesena su samo dva takva zahtjeva. Jedan zahtjev je odbačen a drugi je obustavljen jer je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ V. bilj. 268.

²⁷⁹ Iz članka 87. ZUS proizlazi kako je mogućnost izmjene pojedinačnih odluka uskraćena svim ostalim osobama koje nisu podnijele zahtjev za ocjenu zakonitosti, a kojima je pojedinačnom odlukom zasnovanom na ukinutom općem aktu povrijeđeno pravo ili pravni interes, što znači da presuda VUSRH kojom se ukida opći akt, odnosno pojedina odredba, nema utjecaja na treće osobe. (Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka, Horvat, Božidar (2017): *op. cit.* u bilj. 253, str. 281); Iz obrazloženja Rješenja VUSRH broj Usoz-143/22-15 od 12. prosinca 2022. proizlazi: „u slučaju ukidanja općeg akta ili neke njegove odredbe zahtjev za izmjenu pojedinačne odluke mogu podnijeti samo one osobe temeljem čijeg zahtjeva je opći akt ili pojedina njegova odredba ukinuta, a sve druge osobe čija prava ili pravni interes su eventualno povrijeđeni pojedinačnim aktom, koji je utemeljen na ukinutom općem aktu, tu mogućnost nemaju.“

²⁸⁰ V. članak 87. ZUS.

²⁸¹ **Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude** reguliran je člankom 78. ZUS, a predstavlja izvanredno pravno sredstvo. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske može po službenoj dužnosti ili po prijedlogu stranke zbog povrede zakona podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, u roku od šest mjeseci od dana dostave pravomoćne sudske presude strankama.

povuklo zahtjev.²⁸² Sukladno relevantnoj literaturi, Vrhovni sud u svojem rješenju²⁸³ zauzeo je stav da zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne nije dopušten u postupku protiv odluke VUSRH-a donesene povodom postupka ocjene zakonitosti općeg akta, iako ZUS ne propisuje protiv kojih odluka se taj izvanredni pravni lijek može podnijeti.²⁸⁴

Bila je i upitna mogućnost podnošenja ustavne tužbe protiv odluka VUSRH-a,²⁸⁵ no ta dvojba je otklonjena donošenjem Rješenja Ustavnog suda broj U-III-4035/2013, U-III-2272/2015 od 26. siječnja 2016., iz kojeg proizlazi kako je moguće podnošenje ustavne tužbe protiv odluke VUSRH-a povodom postupka ocjene zakonitosti. U svom rješenju Ustavni sud navodi kako se postupak ocjene zakonitosti općeg akta provodi radi zaštite prava ili pravnog interesa fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom koje su zahtjev podnijele, u kojim predmetima VUSRH donosi odluke, nakon čije pravomoćnosti se može podnijeti ustavna tužba. Nadalje, navodi kako se postupak ocjene zakonitosti pokreće radi zaštite objektivnog pravnog poretka, a on se podnošenjem ustavne tužbe, transformira u postupak za zaštitu ustavnih prava pred Ustavnim sudom. Svaki od tih postupaka ocjene zakonitosti ima posebnosti o kojima ovisi i mogućnost podnošenja ustavne tužbe te aktivna legitimacija, o čemu se odlučuje u svakom pojedinom slučaju. Prema stajalištu Ustavnog suda aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne tužbe imaju:

- **pravna ili fizička osoba** kojoj su izravno povrijeđena ustavna prava presudom ili rješenjem VUSRH-a koje osporava (taj akt mora neposredno utjecati na njegova ustavna prava, a postojanje tih okolnosti Ustavni sud ispitivati će u svakom pojedinom slučaju);
- **donositelji općih akata** pod navedenim su pretpostavkama ovlaštene podnijeti ustavnu tužbu, ali samo ako se njome traži zaštita protiv neustavnih zahvata u njihovo ustavno pravo.²⁸⁶

²⁸² Maganić, Aleksandra, Orlić Zaninović, Senka (2022): Teorijski i praktični aspekti izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. god., 23, br. 3, 597-598.

²⁸³ Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj U-zps 10/14-4 od 4. veljače 2015.

²⁸⁴ V. više: Šikić, Marko (2017): Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god 54, broj 1, str. 179-201.

²⁸⁵ Šikić, Marko, Crnković, Mateja (2016): *op. cit.* u bilj. 17, str. 444.

²⁸⁶ Stajalište da su jedinice lokalne samouprave samo pod određenim pretpostavkama ovlaštene podnijeti ustavnu tužbu i to ako se njome traži zaštita protiv neustavnih zahvata u njihovo ustavno pravo na lokalnu samoupravu, zauzeo je Ustavni sud i ranije, u Rješenju broj U-III-462/2010 od 10. rujna 2013.

4.2.9. Nadzor općih akata donesenih od strane izvršnog tijela

U praksi nije rijetkost da izvršno tijelo JLP(R)S donese općenormativni akt koji je izvan njegove nadležnosti. VUSRH je u svojim odlukama²⁸⁷ i dopisima, odnosno pisanim obavijestima²⁸⁸ odbacio zahtjev za ocjenom zakonitosti takvog akta, pozivajući se na odredbu članka 85. stavka 1. točka 1. ZUS. VUSRH taj stav obrazložio je na način da takvi akti, koji su objavljeni u službenim glasilima jedinica i na temelju kojih se postupa (donose se pojedinačne odluke), ne predstavljaju opće akte jer ih je donijelo tijelo koje nije ovlašten donositelj, te da opće akte mogu donositi isključivo predstavnička tijela JLP(R)S. S obzirom na donositelje, te činjenicu da je takav akt donijelo izvršno tijelo koje za to nema zakonskog ovlaštenja, VUSRH u svom dopisu, odnosno pisanoj obavijesti broj Usoz-117/17-4 od 21. prosinca 2017. navodi kako osporeni akt nema svojstvo općeg akta slijedom čega ne može biti predmetom ocjene zakonitosti u upravnom sporu niti po zahtjevu stranke niti po službenoj dužnosti.

Kako zaključuje Vezmar Barlek,²⁸⁹ činjenica da VUSRH ne ocjenjuje zakonitost takvih akata, nije najsretnije rješenje budući da time očito nezakonit akt i nadalje nastavlja egzistirati u pravnom poretku. Identičan stav zauzima i Crnković, navodeći kako VUS u ovakvim slučajevima ne bi smio odbacivati zahtjeve nego meritorno odlučiti. Iako akti nemaju ispunjene sve formalne zahtjeve koji se odnose na donositelja, objavu i stupanje na snagu, ipak proizvode pravne učinke i temeljem njih se donose pojedinačni akti koji svojom nezakonitošću utječu na subjektivna prava građana.²⁹⁰ S obzirom da ne postoji drugo tijelo nadležno za utvrđivanje zakonitosti općih akata koje je donio neovlašten donositelj, pojedini autori bili su složni oko toga da bi se VUSRH trebao prihvatiti odlučivanja u konkretnoj stvari i takav nezakoniti akt staviti izvan snage.²⁹¹

Navodeći kako nema ovlaštenje u propisu ukinuti akt koji je donio neovlašten donositelj, VUSRH u svojoj praksi zauzimao je stajalište da se akti neovlaštenih donositelja nisu smatrali općim aktima koji proizvode pravne učinke. No, na sjednici sudaca VUSRH broj 6 Su-343/2018-3 od 15. lipnja 2018. zauzeto je slijedeće shvaćanje:

²⁸⁷ V. Rješenje VUSRH broj Usoz-16/2013-5 od 29. travnja 2014.

²⁸⁸ Dopis, odnosno pisana obavijest VUSRH broj Usoz -117/17-4 od 21. prosinca 2017.

²⁸⁹ Vezmar Barlek, Inga (2015): *op. cit.* u bilj. 234, str. 549.

²⁹⁰ Crnković, Mateja (2015): *op. cit.* u bilj. 16, str. 192-193.

²⁹¹ V. bilj. 289. i 290.

„Općenormativni akti neovlaštenih donositelja mogu biti predmet ocjene zakonitosti u objektivnom upravnom sporu“.

Time je i postupanje suda usklađeno s navedenim stajalištem, tako da opći akti koje donosi izvršno tijelo JLP(R)S podliježu ocjeni zakonitosti u smislu članka 3. stavka 2. ZUS.

Presudom broj Usoz-18/22-6 od 26. rujna 2022., sud ukida Odluku o uvjetima za ostvarivanje prava na materijalnu pomoć za novorođeno dijete, Općine M., koju je donio Općinski načelnik Općine M., iz razloga što općinski načelnik niti jednom propisom odnosno posebnim zakonom nije ovlašten na donošenje takve odluke. Sud ističe:

„Stoga podnositelj osnovano navodi da je osporavanu Odluku donijelo nenadležno tijelo jedinice lokalne samouprave, s time da ista s obzirom da ima obilježja eksternog akta općenormativnog karaktera odnosno apstraktni i generalni pravni učinak, može biti predmetom ocjene zakonitosti u smislu odredaba ZUS-a.“

S obzirom da je VUSRH stavio pod kontrolu i akte izvršnog tijela, odnosno akte koji nemaju svojstvo općeg akta ali proizvode pravne učinke, ispunio je svrhu objektivnog upravnog spora.²⁹²

4.3. Nadzor nad prostornim planovima

Usprkos dvojabama po pitanju pravne prirode prostornog plana, već je rečeno kako poslovi koji se tiču prostornog planiranja nedvojbeno spadaju u samoupravni djelokrug JLP(R)S. S obzirom da prostorne planove lokalne i regionalne razine donose predstavnička tijela jedinica, prostorni plan ima se smatrati općim aktom, što znači da se i nadzor nad izradom i donošenjem prostornog plana JLP(R)S provodi odgovarajućom primjenom pravila koja se tiču nadzora nad općim aktima JLP(R)S.

Kao i kod drugih općih akata, nadzor nad prostornim planom JLP(R)S može obuhvatiti samo nadzor nad ustavnosti i zakonitosti, ne i svrsishodnosti. Nadzor se mora provoditi na način da se poštuje razmjernost između širine intervencije nadzornih tijela i interesa koji štiti²⁹³ te se njime ne smije ulaziti u pravo i nadležnosti JLP(R)S u pogledu prostornog planiranja i uređenja prostora. Prilikom utvrđivanja nezakonitosti u proceduri donošenja ili sadržaju prostornog

²⁹² Vezmar Barlek, Inga (2015): *op. cit.* u bilj. 234, str. 549.

²⁹³ Radman, Zoran (2014): *op. cit.* u bilj. 125, str. 121.

plana, ukinuti ga može samo VUSRH u postupku ocjene zakonitosti. Do stupanja na snagu ZUS/10, ukinuti prostorni plan mogao je samo Ustavni sud zbog njegove protivnosti s odredbama Ustava ili zakona.

Nadzorom nad prostornim planovima JLP(R)S osigurava se zakonito upravljanje prostorom, a njegova provedba nužna je radi eliminiranja nezakonitog prostornog plana kao i posljedica koje mogu nastati građanima lokalne jedinice takvim aktom ili pojedinačnim aktima koji se temelje na nezakonitom prostornom planu.²⁹⁴

4.3.1. Prethodni nadzor

U postupku donošenja prostornog plana JLP(R)S, potrebno je ishoditi suglasnosti kako slijedi:

„Prije donošenja prostornog plana uređenja grada, odnosno općine i generalnog urbanističkog plana mora se pribaviti mišljenje zavoda za prostorno uređenje županije u pogledu usklađenosti tog plana s prostornim planom županije.“ (članak 107. stavak 1. ZPU).

„Prije donošenja prostornog plana županije, odnosno Grada Zagreba, Generalnog urbanističkog plana Grada Zagreba, prostornog plana uređenja grada, odnosno općine unutar ZOP-a, te generalnog urbanističkog plana i urbanističkog plana uređenja koji je dijelom ili cijelim obuhvatom u pojasu od 1000 m od obalne crte, mora se pribaviti suglasnost ministarstva u pogledu usklađenosti s ovim Zakonom i propisima donesenim na temelju ovog Zakona.“ (članak 108. stavak 1. ZPU).

Ishođenje navedenih suglasnosti predstavlja uvjet za donošenje prostornog plana, te možemo zaključiti da ova vrsta kontrole ne postoji kod donošenja drugih općih akata. S obzirom da se suglasnost ministarstva i mišljenje zavoda za prostorno uređenje županije pribavljaju u postupku donošenja dokumenata prostornog uređenja, prethodni nadzor ima za svrhu osiguravanje načela zakonitosti i ustavnosti prostornog plana i prije nego se on zapravo izglasa u predstavničkom tijelu. Prethodni nadzor može se odnositi samo na odredbe ZPU, propise

²⁹⁴ Held, Mateja (2017): *op. cit.* u bilj. 158, str. 126.

donesene na temelju njega i dokumente prostornog uređenja šireg područja, što se smatra poštivanjem zakona.²⁹⁵

4.3.2. Redovni nadzor

Izvršni čelnik JLP(R)S ima pravo, u roku od osam dana od dana donošenja odluke o donošenju prostornog plana, donijeti odluku o obustavi od primjene prostornog plana, kada smatra da je ista u suprotnosti s Ustavom i zakonom ili da su u postupku njegova donošenja počinjene nepravilnosti. Izvršni čelnik može zatražiti od predstavničkog tijela da u roku od 15 dana ispravi uočene nedostatke u prostornom planu. Ako to ne učini, izvršni čelnik svoju odluku o obustavi prostornog plana dostavlja nadležnom tijelu državne uprave.

Kada odlučuje o odluci izvršnog čelnika, nadležno ministarstvo njegovu odluku može potvrditi ili ukinuti. Ako potvrdi odluku izvršnog čelnika, ima dužnost pokrenuti zahtjev za ocjenu zakonitosti prostornog plana VUSRH-u, koji će odlučivati o zakonitosti obustavljenog prostornog plana JLP(R)S.

U okviru redovnog nadzora, ako nadležno ministarstvo ocjeni da je prostorni plan, odnosno njegova odredba u suprotnosti s odredbama Ustava i zakona ili da su učinjene nepravilnosti u postupku donošenja akta, dati će uputu predstavničkom tijelu da te nedostatke otkloni. Ako predstavničko tijelo to ne učini u roku od 15 dana, nadležno tijelo državne uprave će donijeti odluku o obustavi od primjene općeg akta ili njegovih pojedinih odredaba te će podnijeti VUSRH-u zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta.

Ako ministarstvo ne podnese zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta u roku od 30 dana od dana donošenja odluke o obustavi, obustava od primjene općeg akta prestaje protekom tog roka. Dakle, radi se o istoj vrsti nadzora kao i kod nadzora drugih općih akata.

²⁹⁵ Radman, Zoran (2014): *op. cit.* u bilj. 125, str. 121.

4.3.3. Ocjena zakonitosti

Do stupanja na snagu ZUS/10, ocjenu zakonitosti i ustavnosti prostornih planova JLP(R)S provodio je Ustavni sud, temeljem već spomenutog načela „nužde“. Nakon stupanja na snagu ZUS/10 i uvođenja objektivnog upravnog spora, Ustavni sud ustupio je sve predmete koji se odnose na ocjenu zakonitosti općih akata VUSRH-u na postupanje, uključujući i postupke kojima se osporavaju prostorni planovi JLP(R)S.

Iako je od stupanja na snagu ZUS i uvođenja objektivnom upravnog spora prošlo više od 10 godina, i dalje postoje primjeri gdje podnositelji svoj zahtjev za ocjenu zakonitosti i ustavnosti prostornih planova upućuju Ustavnom sudu temeljem članka 12. alineje 2. Ustava. Takve zahtjeve Ustavni sud odbacuje uz obrazloženje da isti nije nadležan za odlučivanje i pozivajući se na kriterije za određivanje „drugog propisa“, ocjenjuje kako se prostorni planovi ne smatraju „drugim propisom“ u smislu članka 125. alineja 2. Ustava.²⁹⁶

4.3.3.1. Statistički podaci

U petogodišnjem periodu (u razdoblju od 2018. do 2022. godine), VUSRH razmatrao je ukupno 391 zahtjeva, odnosno inicijativa koje su podnesene radi osporavanja općih akata JLP(R)S.²⁹⁷ Od tog ukupnog broja njih 56 tiče se zahtjeva, odnosno inicijativa upućenih radi ocjene zakonitosti prostornih planova²⁹⁸ općina, gradova, odnosno županija. Taj ukupan broj obuhvaća meritorne odluke VUSRH-a, ali i dopise, odnosno pisana očitovanja na dostavljene zahtjeve ili inicijative. U svojim dopisima, odnosno pisanim očitovanjima VUSRH obavještava podnositelje kako nakon razmatranja nije našao da bi osporanim aktom bile povrijeđene odredbe koje propisuju načela prostornog uređenja i procedura donošenja prostornog plana, slijedom čega nije našao niti osnove za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti.

²⁹⁶ V. bilj. 145.

²⁹⁷ Podaci su prikupljeni na temelju donesenih odluka VUSRH objavljenih na mrežnoj stranici VUSRH: <https://sudovi.hr/hr/vusrh>, i to samo onih koji se tiču općih akata JLP(R)S.

²⁹⁸ Pod pojmom „prostorni planovi“ podrazumijevamo sve akte koji su doneseni u postupku prostornog planiranja.

Tablica 1. Broj razmatranih zahtjeva, odnosno inicijativa po godinama.

	UKUPNO RAZMATRANIH ZAHTJEVA	ZAHTJEVI KOJI SE ODOSE NA PROSTORNE PLANOVE	POSTOTAK
2018.	67	11	16,42 %
2019.	39	8	20,51 %
2020.	70	15	21,43 %
2021.	98	12	12,25 %
2022.	117	10	8,5%
SVEUKUPNO	391	56	14,32 %

Izradila: autorica.

U 2018. godini ukupno je razmatrano 67 inicijativa, odnosno zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta od kojih:

- 51 čine meritorne odluke VUSRH-a;
- 16 je dopisa, odnosno pisanih očitovanja VUSRH-a kojim predlagatelje obavještava kako ne postoje razlozi za pokretanje postupka.

Od ukupno 67 inicijativa, odnosno zahtjeva, 11 se odnosi na osporavane prostorne planove:

- četiri čine meritorne odluke VUSRH-a;
- sedam je dopisa, odnosno pisanih očitovanja kojim VUSRH-a predlagatelje obavještava da ne postoje razlozi za pokretanje postupka.

U 2019. godini ukupno je razmatrano 39 inicijativa, odnosno zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta od kojih:

- 28 čine meritorne odluke VUSRH-a;
- 11 je dopisa, odnosno pisanih očitovanja VUSRH-a kojim predlagatelje obavještava da ne postoje razlozi za pokretanje postupka.

Od ukupno 39 inicijativa, odnosno zahtjeva, osam se odnosi na osporavane prostorne planove:

- četiri čine meritorne odluke VUSRH-a;
- četiri su dopisa, odnosno pisana očitovanja kojim VUSRH-a predlagatelje obavještava da ne postoje razlozi za pokretanje postupka.

U 2020. godini ukupno je razmatrano 70 inicijativa, odnosno zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta, od kojih:

- 42 čine meritorne odluke VUSRH-a;
- 28 je dopisa, odnosno pisanih očitovanja VUSRH-a kojim predlagatelje obavještava kako ne postoje razlozi za pokretanje postupka.

Od ukupno 70 inicijativa, odnosno zahtjeva, 15 se odnosi na osporavane prostorne planove:

- šest čine meritorne odluke VUSRH-a;
- devet dopisa, odnosno pisanih obrazloženja VUSRH-a, kojim predlagatelje obavještava da ne postoje razlozi za pokretanje postupka.

U 2021. godini ukupno je razmatrano 98 inicijativa, odnosno zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta, od kojih:

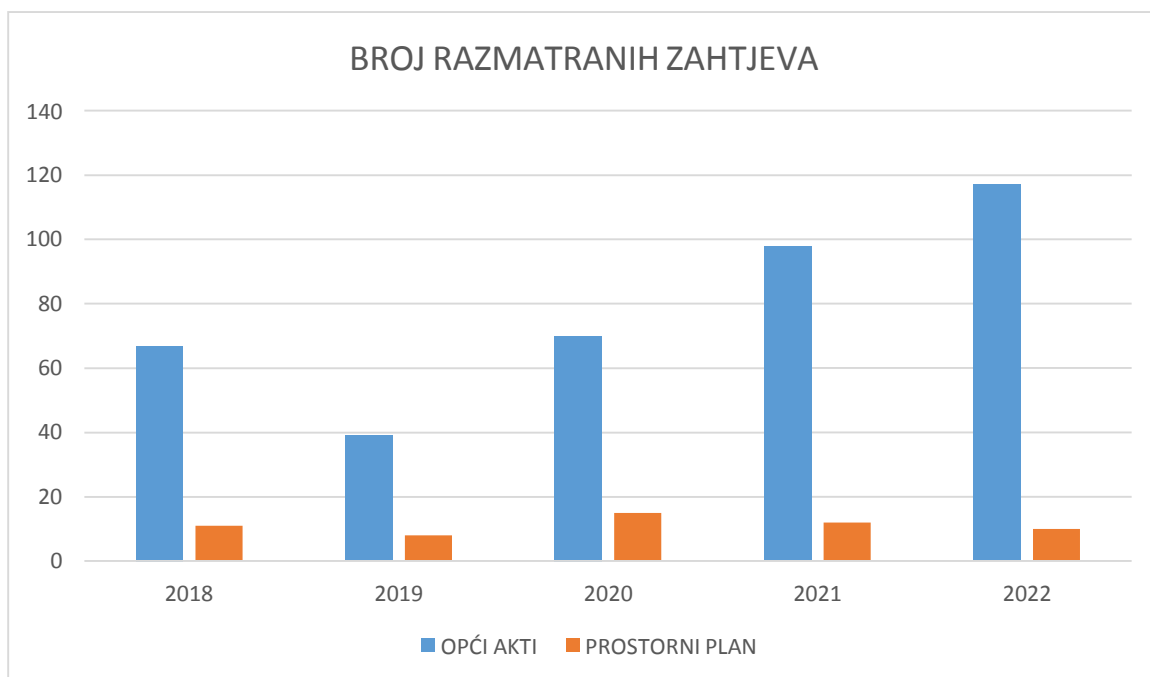
- 72 čine meritorne odluke VUSRH-a;
- 26 je dopisa, odnosno pisanih očitovanja VUSRH-a kojim predlagatelje obavještava kako ne postoje razlozi za pokretanje postupka.

Od ukupno 98 inicijativa i zahtjeva, 12 se odnosi na osporavane prostorne planove:

- šest čine meritorne odluke VUSRH-a;
- šest dopisa, odnosno pisanih obrazloženja VUSRH-a kojim predlagatelje obavještava da ne postoje razlozi za pokretanje postupka.

U 2022. godini VUSRH ukupno je razmotrio 117 inicijativa i zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta i o svima je odlučio meritornom odlukom. Od toga, 10 inicijativa, i zahtjeva odnosi se na prostorne planove.

Grafički prikaz 1. Odnos ukupnog broja razmatranih zahtjeva u postupku ocjene zakonitosti općih akata i razmatranih zahtjeva koji se odnose na prostorne planove.



Izradila: autorica.

Iz grafičkog prikaza je lako za uočiti da iako nakon 2019. godine nastupa trend porasta ukupnog broja razmatranih predmeta povodom ocjene zakonitosti općih akata JLP(R)S, broj razmatranih inicijativa i zahtjeva koji se odnose na prostorne planove se ipak smanjuje.

4.3.3.2. Podnositelji zahtjeva ocjene zakonitosti prostornih planova

U razdoblju od 2018. do 2022. godine VUSRH razmotrio je ukupno 56 inicijativa, odnosno zahtjeva kojima se osporava zakonitost prostornih planova lokalne i regionalne razine. Od tog ukupnog broja, samo 11 podnositelja priložilo je pojedinačnu odluku, čime su učinili vjerojatnim povredu svog prava, odnosno pravnog interesa u smislu članka 83. stavka 1. ZUS.

Prilikom podnošenja zahtjeva za pokretanjem ocjene zakonitosti prostornih planova, od pojedinačnih odluka podnositelji su prilagali:

- lokacijsku dozvolu;
- rješenje o uvjetima građenja;
- rješenje o uklanjanju građevine;
- rješenje o odbijanju zahtjeva za izdavanjem uporabne dozvole;
- rješenje o odbijanju podnositelja zahtjeva za utvrđivanje posebnih uvjeta za zahvat u prostoru.

Usljed obustave akata koji se odnose na prostorno planiranje JLP(R)S, ministarstvo nadležno za poslove prostornog uređenja podnijelo je sveukupno šest prijedloga za ocjenu zakonitosti u smislu članka 82. ZLPS, s time da ni u jednom predmetu nije vidljivo da bi izvršni čelnik obustavio osporavani akt od primjene prije nego je to učinilo nadležno ministarstvo.²⁹⁹ Od šest podnesenih zahtjeva, VUSRH je usvojio četiri zahtjeva, u jednom predmetu postupak je obustavljen zbog prestanka važenja akta a u drugom slučaju zahtjev je odbijen kao neosnovan.

Građani su VUSRH-u uputili 39 prijedloga za pokretanje postupka, od kojih je VUSRH po službenoj dužnosti pokrenuo samo šest, dok je za preostale građanima dostavio obavijest kako ne postoje razlozi za pokretanje postupka, odnosno takve inicijative od sredine 2021. godine odbijao je rješenjem. U zahtjevima gdje podnositelji nisu priložili pojedinačnu odluku u smislu članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, VUSRH je razmatrao osporavani prostorni plan po službenoj dužnosti, na temelju članka 83. stavka 2. ZUS.

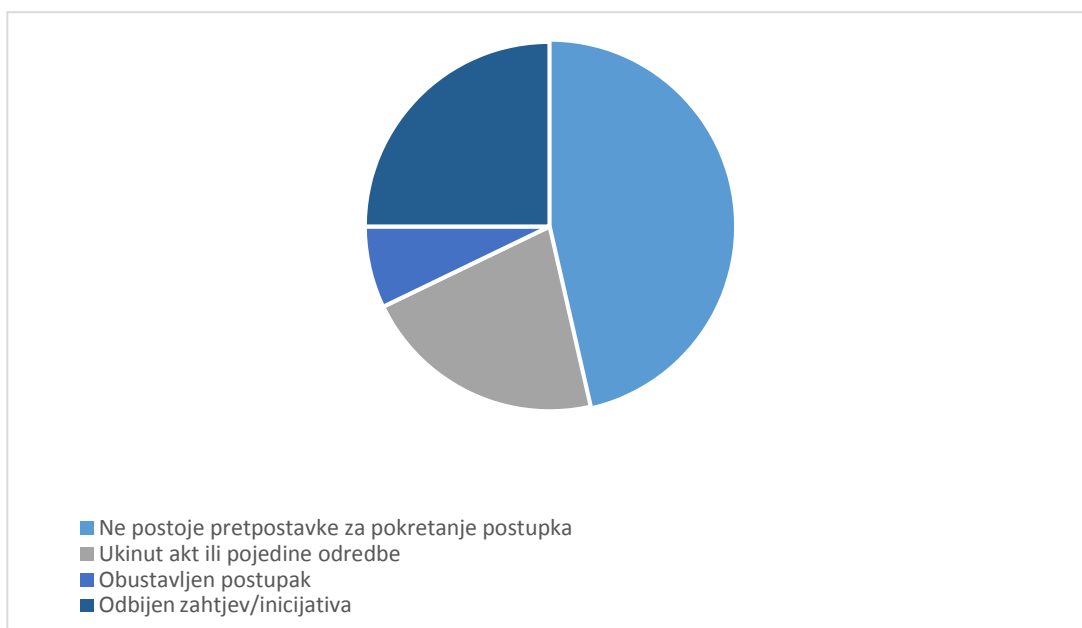
²⁹⁹ U Presudi broj Usoz-46/20-6 od 25. svibnja 2020. izvršni čelnik donio je Zaključak o obustavi primjene osporavanog akta, ali tek nakon što je nadležno ministarstvo donijelo odluku o obustavi od primjene općeg akta općinskog vijeća Općine L.

4.3.3.3. Okončanje postupka

Od 56 razmatranih zahtjeva i inicijativa za pokretanje postupka ocjene zakonitosti prostornih planova, VUSRH je odlučio kako slijedi:

- u 26 predmeta građani su obaviješteni dopisom, odnosno pisanom obavijesti kako ne postoje pretpostavke za pokretanje postupka ocjene zakonitosti osporavanog akta;³⁰⁰
- u preostalih 30 predmeta VUSRH odlučio je na sljedeći način:
 - u 12 predmeta ukinut je osporavani prostorni plan, odnosno njegova pojedina odredba;
 - u četiri predmeta postupak je obustavljen;
 - u 14 predmeta sud je odbacio podneseni zahtjev.

Grafički prikaz 2. Postupanje VUSRH-a povodom inicijativa i zahtjeva za ocjenom zakonitosti prostornih planova JLP(R)S u razdoblju od 2018. do 2022.



Izradila: autorica

³⁰⁰ U predmetu broj Usoz-113/19-5 od 25. siječnja 2021. VUSRH je postupio u skladu s odlukom Ustavnog suda kojom je ukinuto njegovo ranije rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak, utvrdivši u svom dopisu, odnosno pisanoj obavijesti kako nema razloga za ocjenu zakonitosti po službenoj dužnosti.

Postupak ocjene zakonitosti osporavanih prostornih planova obustavio se iz sljedećih razloga:

- radi odustajanja podnositelja od zahtjeva,³⁰¹
- zbog prestanka važenja osporavanog akta, odnosno njegove odredbe.³⁰²

U dijelu ZUS-a kojim se regulira postupak ocjene zakonitosti nije uređen način okončanja postupka u slučaju da sud utvrdi da je zahtjev neosnovan, pa slijedom navedenog VUSRH kada utvrdi da ne postoji neusklađenost osporenog prostornog plana sa zakonom, prilikom odbijanja zahtjeva, odnosno inicijativa postupa odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a.

4.3.3.4. Razlozi ukidanja prostornog plana

Prilikom ocjene zakonitosti prostornih planova, VUSRH najprije utvrđuje da li je akt koji je predmet ocjene još uvijek na snazi, a zatim razmatra zakonitost procedure njegova donošenja i usklađenost njegovog sadržaja sa zakonskim odredbama. Kao i kod ocjene drugih općih akata, sud nije ovlašten ispitivati međusobnu neusklađenost pojedinih odredbi prostornih planova budući da one nisu od utjecaja na zakonitost osporavanog akta (Presuda broj Usoz-112/20-7 od 29. studenoga 2021.).

Od 56 razmatranih inicijativa i zahtjeva, VUSRH je ukinuo 12 prostornih planova, odnosno njegovih odredbi. S obzirom na razloge iz kojih je sud ukinuo osporavane odluke, možemo ih podijeliti na one procesne (prostorni plan donesen protivno zakonom propisanoj proceduri) i materijalne (sadržaj prostornih planova nije u skladu s zakonskim odredbama) prirode.

³⁰¹ Rješenje broj Usoz-92/17-6 od 13. lipnja 2018.

³⁰² Rješenje broj Usoz-128/20-6 od 25. siječnja 2021., broj Usoz-30/21-8 od 1. ožujka 2022., broj Usoz-6/19-6 od 29. travnja 2019.

4.3.3.4.1. Procesne povrede

a) Neprovođenje javne rasprave na način kako to propisuju zakonske odredbe

Okolnost da je opći akt donesen bez prethodno provedenog postupka javne rasprave na način kako to je to propisano odredbama ZPU-a dovodi do ukidanja općeg akta u cijelosti.³⁰³ Razlog ukidanja općeg akta je i činjenica da je javna rasprava započela prije isteka roka od osam dana od dana objave javne rasprave o prostornom planu.³⁰⁴

Zbog povrede koja se tiče propuštanja provedbe postupka javne rasprave, odnosno poštivanja propisanih odredaba koje reguliraju njezino provođenje, VUSRH ukinuo je čak tri prostorna plana.

b) Mijenjanje odredbi prostornog plana putem instituta ispravka pogreške

Iz razmatrane sudske prakse možemo zaključiti da JLP(R)S imaju običaj ispravljati pogreške u prostornom planu bez poštivanja procedure propisane člancima 81. do 113. ZPU. Naime, prostorni plan može mijenjati i dopunjavati propisom iste pravne snage ono tijelo koje ga je donijelo, prema postupku po kojem je plan i donesen. Stoga, nije dopušteno donositi izmjene i dopune prostornih planova nazivajući takav akt „ispravkom“. Ispravljati se mogu samo očite pogreške u brojevima, imenima, pisanju i računanju, omaške i sl. nastale u objavljenom tekstu ili grafičkom dijelu prostornog plana, ali nikako ne tekst ili grafički dio prostornog plana koje predstavljaju izmjenu materijalno-pravne naravi. Zbog navedene povrede, sud je ukinuo dva akta, a oba zahtjeva VUSRH-u podnijelo je nadležno ministarstvo.³⁰⁵

Zbog opisane povrede nadležno ministarstvo je donijelo odluku o obustavi od primjene Odluke o ispravku tehničkih grešaka u grafičkom dijelu Oduke o donošenju Urbanističkog plana uređenja područja K.-P., nakon čega je podnijelo i prijedlog za ocjenu zakonitosti, no budući da je donositelj donio odluku o njezinom poništenju, nije bilo potrebe za ukidanjem te je sud obustavio postupak (broj Usoz-128/20-6 od 25. siječnja 2021.).

S druge strane, u predmetu broj Usoz-123/17-8 od 30. studenoga 2020., sud je ocijenio opravdanim donošenje zaključka o ispravku tehničke greške u izmjenama i dopunama

³⁰³ Presuda broj Usoz-74/16-7 od 28. veljače 2018. i broj Usoz-56/17-7 od 28. rujna 2020.

³⁰⁴ Presuda broj Usoz-50/21-8 od 5. srpnja 2022.

³⁰⁵ Presuda broj Usoz-46/20-6 od 25. svibnja 2020. i broj Usoz-76/20-7 od 28. rujna 2020.

prostornog plana budući da su na kartografskim prikazima uz nacrt prijedloga za javnu raspravu bile unesene grafičke i znakovne oznake benzinskih postaja, koje su izostavljene na kartografskim prikazima uz odluku predstavničkog tijela o donošenju izmjena i dopuna prostornog plana.

4.3.3.4.2. Materijalne povrede

a) Izvor financiranja prostornog plana

Odluka o donošenju urbanističkog plana uređenja stambene zone „S.“ u Z. ukinuta je iz razloga što investitor izrade plana nije vlasnik svih nekretnina obuhvaćenih osporavanom odlukom te ne postoji takva zakonska odredba koja bi omogućila da on odabere izrađivača plana.³⁰⁶

b) Troškovi za izgradnju komunalne infrastrukture

Odlukom o izradi prostornog plana propisuje se izvor financiranja izrade prostornog plana, ali ne i njegova realizacija. Stoga, sud utvrđuje nezakonitom odredbu kojom se propisuje izvor i model financiranja građenja građevina i uređaja komunalne infrastrukture i drugih građevina javne namjene, iz razloga što je svrha prostornih planova prostorno planiranje a ne rješavanje imovinsko-pravnih odnosa ili financiranja izgradnje komunalne infrastrukture na području za koje se on donosi.³⁰⁷

Zbog opisane povrede VUSRH ukinuo je dva prostorna plana.

c) Planiranje elektroničke komunikacijske infrastrukture

Zbog propuštanja planiranja elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme na način kako je to propisano Uredbom o mjerilima razvoja elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme,³⁰⁸ sud je ukinuo odredbu prostornog plana koja je protivna mjerodavnim odredbama. VUSRH tako je postupio u svoje dvije presude.³⁰⁹

³⁰⁶ Presuda broj Usoz-38/19-9 od 28. veljače 2020.

³⁰⁷ Presuda broj Usoz-45/18-4 od 29. studenoga 2018. i broj Usoz-145/20-6 od 29. studenoga 2021.

³⁰⁸ Uredbom o mjerilima razvoja elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme, Narodne novine broj 131/12, 92/15 i 10/21.

³⁰⁹ Presuda broj Usoz-77/18-8 od 27. rujna 2019. i broj Usoz-111/19-10 od 29. studenoga 2021.

d) Neusklađenost s konzervatorskim mišljenjem

VUSRH ukinuo je odredbu prostornog plana budući da ista nije usklađena s konzervatorskim mišljenjem, a vezano za najveću dopuštenu visinu građevine.³¹⁰

e) Miješanje u izvorna vlasnička prava

Sud ukida odredbu prostornog plana kojom se dozvoljava mogućnost građenja hotela sa granici građevinske čestice, uz pisanu suglasnost općine. Naime, sud navodi kako općina za takvu odredbu nema zakonske osnove jer se time miješa u izvorna vlasnička i susjedska prava i neopravdano otežava realiziranje planom omogućenih zahvata u prostoru.³¹¹

Veliki broj prigovora koje podnositelji navode u svojim zahtjevima i inicijativama za pokretanje postupka ocjene zakonitosti prostornih planova, tiču se ugrožavanja pravnog interesa podnositelja, odnosno oduzimanja stečenih prava donesenim prostornim planovima. U odnosu na konkretan prigovor kojim se osporava zakonitost prostornog plana iz razloga što zemljište podnositelja nije uključeno u građevinsko područje, VUSRH u svom dopisu, odnosno pisanoj obavijesti u predmetu broj Usoz-97/19-6 od 28. listopada 2020. navodi:

„Prema tome, izvorno, ustavno, pravo jedinice lokalne samouprave na samoupravu omogućuje toj jedinici lokalne samouprave da sama određuje granice građevinskog područja unutar granica područja na kojem se proteže, jednako kao i zone za pojedinu namjenu unutar tog područja.“

S obzirom da prostorne planove lokalne i regionalne razine donose predstavnička tijela JLP(R)S, ona imaju pravo urediti materiju prostornog planiranja unutar prostora jedinice donošenjem prostornog plana kao i njegovih izmjena i/ili dopuna, te su samostalne u planiranju zona za pojedinu namjenu unutar područja obuhvaćenog prostornim planom. Pri donošenju prostornih planova, jedinice su ograničene obvezom poštivanja propisane procedure donošenja plana i zahtjevom da plan bude usklađen s planom više razine.

³¹⁰ Presuda broj Usoz-113/20-6 od 24. siječnja 2021.

³¹¹ Presuda broj Usoz-28/20-16 od 24. siječnja 2022.

5. ZAKLJUČAK

Vlast u Republici Hrvatskoj ustrojena je na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Načelo diobe vlasti podrazumijeva različite oblike međusobne suradnje ali i uzajamne provjere nositelja vlasti.³¹² Temeljem članka 130. Ustava, tijela JLP(R)S samostalna su u obavljanju poslova iz svog djelokruga a podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela. S obzirom da opći akti JLP(R)S čine veliki dio pravnog poretka, te da se njima neposredno proizvode učinci na prava i obveze građana jedinice koja ih je donijela, razvidna je potreba za postojanjem i učinkovitim djelovanjem nadzornih tijela, s ciljem uklanjanja nezakonitih i neustavnih akata, kao i sprečavanja njihove daljnje primjene.

Neustavnost, odnosno nezakonitost općih akata JLP(R)S pravodobno se može utvrditi i otkloniti putem različitih tijela - izvršnog tijela jedinice, tijela državne uprave, Vlade RH, VUSRH-a te Ustavnog suda. Najvažnijom vrstom nadzora kojim se osigurava zaštita zakonitosti i ustavnosti možemo smatrati onu koju provode VUSRH i Ustavni sud, iz razloga što samo oni imaju ovlast donijeti odluku o zakonitosti ili ustavnosti općeg akta. Posljedica utvrđivanja neustavnosti odnosno nezakonitosti općeg akta je njegova obustava od primjene i njegovo stavljanje izvan snage. Nadzor nad općim aktima provodi se s ciljem zaštite objektivnog pravnog poretka, ali i sloboda i prava fizičkih i pravnih osoba, no nadzorna tijela u njegovom provođenju moraju osigurati ravnotežu između javnog interesa i lokalnog, odnosno područnog interesa, bez zadiranja u autonomiju JLP(R)S.

Iako je VUSRH u svojoj praksi zauzimao je stajalište da se akti neovlaštenih donositelja nisu smatrali općim aktima koji proizvode pravne učinke, ipak je stavio pod sudsku kontrolu i akte koji nemaju ispunjene formalne zahtjeve koji se odnose na donositelja, objavu i stupanje na snagu. Stavljanjem takvih akata pod svoju kontrolu, VUSRH je spriječio daljnji učinak nezakonitih akata kao i donošenje pojedinačnih akata koji svojom nezakonitošću utječu na subjektivna prava građana.

Imajući u vidu i činjenicu da VUSRH, sukladno uputi Ustavnog suda uzima u razmatranje i one zahtjeve gdje podnositelj nije priložio pojedinačnu odluku uz zahtjev, možemo zaključiti kako je postignuta zaštita objektivne zakonitosti putem objektivnog upravnog spora.

³¹² V. bilj. 2.

Prostor kojim raspolažu jedinice je ograničen, stoga je u interesu jedinica i njezinih građana da se njegovo uređenje provodi planski, kvalitetno i svrhovito. S obzirom na postupak donošenja prostornih planova koji se uređuje posebnim zakonom, niza sudionika uključenih u njihovu izradu, sadržaj prostornih planova i činjenicu da je to opći akt koji ima grafički dio, za njega možemo reći da predstavlja najsloženiji opći akt JLP(R)S. Da se radi o kompleksnom aktu govori i činjenica da se nakon svake njegove izmjene mora donijeti pročišćeni tekst. Prilikom njegove izrade i donošenja, izrađivači i donositelji moraju voditi računa da on bude sukladan zakonu i dokumentima prostornog uređenja šireg područja. Upravo zbog njegove složenosti i materije za koju su potrebna različita stručna znanja, neophodno je postojanje djelotvornog nadzora nad njegovom izradom i donošenjem. Nadzor prostornih planova razlikuje se od nadzora koji se provodi nad ostalim općim aktima u tome što kod prostornih planova postoji tzv. prethodni nadzor, koji se obavlja ishodom suglasnosti nadležnog ministarstva odnosno zavoda za prostorno uređenje, po pitanju njegove usklađenosti sa zakonom. Suglasnost, odnosno mišljenje potrebno je ishoditi prije nego se prostorni plan donese.

Analizom sudske prakse VUSRH-a povodom postupaka ocjene zakonitosti donesenih od strane tijela JLP(R)S proizlazi kako od 2020. godine raste broj zahtjeva za ocjenu zakonitosti općih akata JLP(R)S o kojima sud odlučuje, dok istovremeno broj zahtjeva, odnosno inicijativa o ocjeni zakonitosti prostornih planova (o kojima odlučuje VUSRH) opada.

Iako VUSRH u svom dopisu, odnosno pisanoj obavijesti u predmetu broj Usoz-28/12 od 20. prosinca 2018. zastupa stav kako nije potrebno provoditi postupak javne rasprave o nacrtu odluke o izradi prostornog plana, smatramo da bi provođenje javne rasprave bilo u skladu s načelom javnosti prostornog uređenja. Uzimajući u obzir broj sudionika u javnim raspravama koje su provedene povodom odluka o izradi prostornog plana (Varaždinska županija četiri primjedbe, a Grad Zagreb čak 81 primjedbi/prijedloga), možemo zaključiti kako postoji interes javnosti za sudjelovanjem i u toj fazi donošenja prostornog plana.

Od ukupno 12 ukinutih prostornih planova, odnosno njegovih odredbi, tri presude odnosile su se na neprovođenje ili nepoštivanje zakonskih odredbi oko provedbe javne rasprave prilikom donošenja prostornog plana. Samo jedan zahtjev podnijelo je nadležno ministarstvo. Postavlja se pitanje djelotvornosti prethodnog nadzora kao i redovnog nadzora u konkretnim slučajevima. Zbog navedenog, bilo bi preporučljivo kada bi jedinice prilikom dostavljanja općih akata na redovni nadzor nadležnom tijelu državne uprave dostavljali i izvješće o provedenom savjetovanju, odnosno javnoj raspravi. Predsjednik predstavničkog tijela, uz opći

akt, dužan je dostaviti izvadak iz zapisnika, dok izvješće o provedenom javnom savjetovanju, odnosno javnoj raspravi čini sastavni dio prijedloga akata. Iz sadržaja donesenog općeg akta ne može se utvrditi da li je proveden postupak savjetovanja s javnošću, a to se ne može utvrditi niti iz izvotka iz zapisnika sa održane sjednice predstavničkog tijela, budući da zapisnici sadrže naziv točke dnevnog reda, predlagatelja, eventualnu raspravu o prijedlogu akta i način glasovanja.

VUSRH je ukinuo akte kojima su jedinice ispravljale pogreške u prostornom planu, bez poštivanja zakonom propisane procedure. Naime, mijenjanje prostornih planova u materijalno-pravnom smislu ne može se činiti putem instituta ispravka pogreške, već po postupku po kojem je propis i donesen. Iz razmatrane sudske prakse proizlazi kako je predmetne zahtjeve za ocjenom zakonitosti u oba slučaja podnijelo nadležno ministarstvo u okviru redovnog nadzora.

Vezano za ostale povrede ukinutih prostornih planova, one su materijalne prirode i govore u prilog da prostorni planovi i njihova izrada zahtijevaju poznavanje brojnih propisa i različitih znanja.

Zakonsko, ali i ustavno pravo JLP(R)S omogućava jedinicama da same, poštujući načela prostornog planiranja, propisanu proceduru donošenja i zakonske propise, određuju uvjete i mogućnosti izvedbe pojedinih zahvata u prostoru svoje jedinice. Stoga, tijela ovlaštena za provođenje nadzora ne mogu utjecati na namjenu prostora, granice površina, lokacije građevina, odnosno izbor i svrshodnost pojedinih rješenja u prostornom planu. Ovog pravila drži se i VUSRH, te prilikom odlučivanja o zakonitosti prostornih planova razmatra postoji li za njihovo donošenje pravni temelj, je li zadovoljena procedura donošenja i je li sadržaj takvog prostornog plana dopušten zakonom, pri čemu ne ulazi u izvorno pravo JLP(R)S da sama određuje granice građevinskog područja, kao i zone za pojedinu namjenu unutar područja jedinice.

POPIS LITERATURE

Knjige i članci

1. Banić, Slavica (2013): Režim općih akata nakon donošenja Zakona o upravnim sporovima (2010), Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, br. 3, str. 573-588.
2. Bienenfeld, Josip (2006): Izrada i donošenje prostornih planova u jedinicama lokalne i područne samouprave, HGK – Sektor za trgovinu, Jedanaesti forum poslovanja nekretninama, str. 15-39.
3. Borković, Ivo (2002): Upravno pravo, 7. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine.
4. Crnković, Mateja (2014): Raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela, Europeizacija hrvatske javne uprave, broj 28, str. 495-524.
5. Crnković, Mateja (2015): Objektivni upravni spor u hrvatskom i poredbenom pravu, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Zagreb, str. 192-193.
6. Held, Mateja (2017): Judicial Review of Spatial Plans as a Prerequisite of Economic Development in Croatia, The Legal Framework for Economic Competitiveness: Sixth Bosnian Herzegovinian, Croatian and Turkish Jurist Days, Zagreb, Hrvatska, str. 110-132.
7. Held, Mateja, Perkov, Kristina (2022): Spatial planning in the EU and Croatia under the influence of COVID-19 pandemic, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), god. 6, str. 591-624.
8. Ivančević, Velimir (1983): Institucije upravnog prava, Knjiga I. Zagreb.
9. Ivanišević, Stjepan (2008): Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi, Tipologija strukturnih oblika i komparativni pregled, Institut za javnu upravu, Zagreb.
10. Koprić, Ivan *et. al.* (2014): Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb: Pravni fakultet, str. 247-318.
11. Kopajtich – Škrlec, Nives (2009): Odnos predstavničkog tijela i neposredno izabranog izvršnog čelnika, Informator, broj 57, str. 3-8.
12. Krbek, Ivo (1962): Pravo javne uprave, Knjiga III - Funkcioniranje i upravni spor, Birotehnički izdavački zavod izdavačko – knjižarsko poduzeće, Zagreb.

13. Ljubanović, Boris, Britvić Vetma, Bosiljka (2011): Vrste upravnih sporova, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 11, br. 3, str. 753-772.
14. Maganić, Aleksandra, Orlić Zaninović Senka (2022): Teorijski i praktični aspekti izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. god., 23, br. 3, 581-609.
15. Medvedović, Dragan (2001): Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova, Hrvatska javna uprava, god. 3., br. 3.-4., str. 495-542.
16. Medvedović, Dragan (2005): Nadzor izvršne vlasti nad općim aktima jedinica lokalne samouprave – *de lege lata* i *de lege ferenda*, Hrvatska javna uprava, br. 1., str. 81-110.
17. Musa, Anamarija (2016): Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću, Povjerenik za informiranje, Zagreb
18. Ofak, Lana, Turudić, Marko (2020): Tužba zbog propusta donošenja općeg akta u europskom i hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57, broj 1, str. 127-155.
19. Omejec, Jasna, Banić, Slavica (2012): Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010), Zbornik radova Pravnog fakulteta u Split, god. 49, broj 2., str. 309-324.
20. Otočan, Sanja (2016): Pojedinačna odluka kao pretpostavka ocjene zakonitosti općeg akta u objektivnom upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilište Rijeka, god.37, br. 1, str. 715-734.
21. Radman, Zoran (2014): Ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu u području prostornog uređenja, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 14., br. 1., str. 105-132.
22. Rajko, Alen (2012): Ocjena zakonitosti općih akata – „konkurencija“ Ustavnog suda Republike Hrvatske i Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske, Ius-info.
23. Romić, Danijela (2013): Stupanje na snagu općih akata, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 20, str. 657-665.
24. Serdar, Katarina (2017): Suradnja i odnos lokalnog predstavničkog i izvršnog tijela, Riznica broj 7, str. 4-7.

25. Staničić, Frane, Đanić, Ana (2014): Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 14, br. 4. str. 961-986.
26. Staničić, Frane (2017): Sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu u procesima prostornog planiranja, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, broj 11, str. 31-52.
27. Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka, Horvat, Božidar (2017): Komentar Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine.
28. Šikić, Marko, Crnković, Mateja (2016): Upravnosudska i ustavnosudska kontrola zakonitosti akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, god. 37, br. 1., str. 423-447.
29. Šikić, Marko (2017): Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, broj 1, str. 179-201.
30. Šikić, Marko, Held, Mateja (2022): Prostorni planovi i tržišna vrijednost nekretnine (pravni interes), Zbornik radova 10. savjetovanja: Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Zagreb, Organizator, str. 69-86.
31. Tropina Godec, Željka (2009): Opći akti predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, Riznica 3, str. 46-52.
32. Vezmar Barlek, Inga (2015): Aktualna pitanja ocjene zakonitosti općih akata, Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 23, br: 1, 547-556.
33. Žagar, Antun (2018): Zaštita prava vlasništva u postupcima provedbe prostornih planova, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u rijeci, god. 39., br. 1, str. 687-710.

Pravni propisi

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 05/14.
2. Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 14/97 i 4/08.
3. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine“ broj 99/99, 29/02 i 49/02.
4. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20.
5. Zakon o sudovima, Narodne novine, broj 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22 i 16/23.
6. Zakona o područjima i sjedištima sudova, Narodne novine, broj 67/18 i 21/22.
7. Zakon o lokalnim izborima, Narodne novine, broj 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20 i 37/21.
8. Zakon o proračunu, Narodne novine, broj 144/21.
9. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 86/08, 61/11, 4/18 i 112/19.
10. Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine, broj 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19 i 144/20.
11. Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 28/10
12. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21.
13. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, broj 47/09 i 110/21.
14. Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, broj 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19.
15. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, broj 25/13, 85/15 i 69/22.
16. Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznih prostornih pokazatelja i standardu elaborata prostornih planova, Narodne novine, broj 106/98, 39/04, 45/04, 163/04, 148/10 – prestao važiti i 9/11.

Sudske odluke

Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske

1. U-III-2435/2001 od 20. travnja 2005.
2. III-2678/2006 od 4. travnja 2007.
3. U-II-3224/2006 od 19. lipnja 2009.
4. U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012.
5. U-III-462/2010 od 10. rujna 2013.
6. U-III-4035/2013, U-III-2272/2015 od 26. siječnja 2016.
7. U-II/8114/2014 od 27. rujna 2016.
8. U-III/2136/2014 od 25. listopada 2016.
9. U-III/215/2016 od 19. prosinca 2017.
10. U-II/403/2015. od 23. travnja 2018.
11. U-II/403/2015 od 23. travnja 2018.
12. U-II/517/2019 od 19. ožujka 2019.
13. U-II/2844/2019 od 9. listopada 2019.
14. U-III-5917/2016 od 5. studenoga 2019.

Odluke Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

1. Usoz-59/20-11 od 24. svibnja 2011.
2. Usoz-147/2012-6 od 21. veljače 2012.
3. Usoz-197/2012-8 od 28. ožujka 2014.
4. Usoz-192/2012-6 od 28. ožujka 2014.
5. Usoz-16/2013-5 od 29. travnja 2014.
6. Usoz-87/16-5 od 25. studenoga 2016.
7. Usoz-120/16-5 od 28. veljače 2017.
8. Usoz-90/17-7 od 30. siječnja 2018.
9. Usoz-88/17-9 od 30. siječnja 2018.
10. Usoz-74/16-7 od 28. veljače 2018.
11. Usoz-6/18-5 od 28. ožujka 2018.

12. Usoz-92/17-6 od 13. lipnja 2018.
13. Usoz-45/18-4 od 29. studenoga 2018.
14. Usoz-21/19-4 od 27. ožujka 2019.
15. Usoz-6/19-6 od 29. travnja 2019.
16. Usoz-11/19-7 od 28. lipnja 2019.
17. Usoz-77/18-8 od 27. rujna 2019.
18. Usoz-84/19-5 od 27. siječnja 2020.
19. Usoz-38/19-9 od 28. veljače 2020.
20. Usoz-46/20-6 od 25. svibnja 2020.
21. Usoz-56/17-7 od 28. rujna 2020.
22. Usoz-76/20-7 od 28. rujna 2020.
23. Usoz-116/20-3 od 28. listopada 2020.
24. Usoz-99/19-5 od 28. listopada 2020.
25. Usoz-90/19-6 od 28. listopada 2020.
26. Usoz-113/20-6 od 24. siječnja 2021.
27. Usoz-113/19-5 od 25. siječnja 2021.
28. Usoz-128/20-6 od 25. siječnja 2021.
29. Usoz-38/20-6 od 22. veljače 2021.
30. Usoz-44/20-4 od 11. lipnja 2021.
31. Usoz-66/2020-5 od 11. lipnja 2021.
32. Usoz-87/20-8 od 27. rujna 2021.
33. Usoz-103/20-5 od 25. listopada 2021.
34. Usoz-61/21-5 od 25. listopada 2021.
35. Usoz-71/91-7 od 25. listopada 2021.
36. Usoz-41/19-8, od 25. listopada 2021.
37. Usoz-145/20-6 od 29. studenoga 2021.
38. Usoz-83/20-7 od 29. studenoga 2021.
39. Usoz-153/20-5 od 29. studenoga 2021.
40. Usoz-112/20-7 od 29. studenoga 2021.
41. Usoz-53/21-9 od 29. studenoga 2021.
42. Usoz-89/21-7 od 29. studenoga 2021.
43. Usoz-111/19-10 od 29. studenoga 2021.
44. Usoz-57/21-7 od 20. prosinca 2021.
45. Usoz-28/20-16 od 24. siječnja 2022.

46. Usoz-156/20-5 od 1. ožujka 2022.
47. Usoz-30/21-8 od 1. ožujka 2022.
48. Usoz-36/21-19 od 21. ožujka 2022.
49. Usoz-126/21-7 od 23. svibnja 2022.
50. Usoz-44/2021-17 od 26. rujna 2022.
51. Usoz-92/21-8 od 26. rujna 2022.
52. Usoz-95/22-8 od 26. rujna 2022.
53. Usoz-81/22-8 od 26. rujna 2022.
54. Usoz-18/22-6 od 26. rujna 2022.
55. Usoz-122/21-7 od 24. listopada 2022.
56. Usoz-119/21-7 od 24. listopada 2022.
57. Usoz-148/20-15 od 24. listopada 2022.
58. Usoz-11/22-6 od 24. listopada 2022.
59. Usoz-110/22-7 od 24. listopada 2022.
60. Usoz-73/20-11 od 24. listopada 2022.
61. Usoz-86/22-9 od 28. studenoga 2022.
62. Usoz-59/21-8 od 28. studenoga 2022.
63. Usoz-143/22-15 od 12. prosinca 2022.

Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske

1. U-zpz 10/14-4 od 4. veljače 2015.

MREŽNE STRANICE

<https://sudovi.hr/hr/vusrh>

<https://www.usud.hr/hr/praksa-ustavnog-suda>

<https://pristupinfo.hr/pravni-okvir/upute-smjernice-obraci/>

<https://www.spi.hr/objavljivanje-opcih-akata-u-svrhu-savjetovanja-s-javnoscju>

POPIS TABLICA

Tablica 1. Broj razmatranih zahtjeva, odnosno inicijativa po godinama.....	67
--	----

POPIS GRAFIČKIH PRIKAZA

Grafički prikaz 1. Odnos ukupnog broja razmatranih zahtjeva u postupku ocjene zakonitosti općih akata i razmatranih zahtjeva koji se odnose na prostorne planove.....	69
---	----

Grafički prikaz 2. Postupanje VUSRH-a povodom inicijativa i zahtjeva za ocjenom zakonitosti prostornih planova JLP(R)S u razdoblju od 2018. do 2022.....	71
--	----