

Ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu u području prostornog uređenju

*Zoran Radman**

UDK 349.44::352
Review scientific paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 5. 7. 2013.
Accepted / prihvaćeno: 21. 3. 2014.

U Hrvatskoj se raspravlja o razvijenosti lokalne samouprave, procesu decentralizacije, autonomiji i ograničenjima lokalne samouprave. Ustavno definiranje lokalne samouprave na tragu je načela supsidijarnosti iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Međutim, operacionalizacija ustavnih odredbi u zakonu koji uređuje pitanje lokalne samouprave i u sektorskim zakonima pokazuje da se Ustavom zajamčena prava lokalne samouprave ne osiguravaju u potpunosti, a naročito ne načelo supsidijarnosti. Analizira se politika prostornog uređenja koja obuhvaća poslove uređenja naselja i stanovanja te prostornog i urbanističkog planiranja. U prostornom uređenju, kao jednom od najznačajnijih poslova lokalne samouprave, narušava se autonomija lokalne samouprave kroz nepreciznu dodjelu poslova i preklapanje u nadležnostima između regionalne i lokalne razine, zadiranje u ovlasti lokalne samouprave, prekoračenje u provedbi nadzora i lošu praksu postupanja regionalnih i državnih

* Dr. sc. Zoran Radman, znanstveni suradnik, Split (research associate, Split, Croatia, e-mail: zoran.radman@gmail.com)

tijela tijekom izrade i donošenja dokumenta prostornog uređenja.

Ključne riječi: lokalna samouprava, supsidijarnost, prostorno uređenje, samoupravni djelokrug, dokumenti prostornog uređenja

1. Uvod

Prema prihvaćenim koncepcijama vertikalne diobe vlasti i primjene demokratskih standarda u upravljanju javnim poslovima, lokalna samouprava predstavlja naročiti oblik diobe vlasti i primaran način upravljanja javnim poslovima. Prema odredbi čl. 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (EPLS), pod lokalnom samoupravom razumije se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenima zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva, bitnim dijelom javnih poslova. Slijedom tog koncepta hrvatski ustavotvorac je u čl. 4. definirao da je u Republici Hrvatskoj državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Isto tako člankom 133. Ustav je građanima zajamčio pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, koje se ostvaruje preko lokalnih odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela. Nadalje, ustavnim člankom 135. utvrđen je samoupravni djelokrug lokalne samouprave koji je operacionaliziran Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLPRS; NN 19/13).

U dodjeljivanju poslova iz samoupravnog djelokruga prihvaćeno je načelo supsidijarnosti i metoda opće klauzule (čl. 135/3. Ustava i čl. 19. ZLPRS)¹ Međutim, u normativnoj praksi prisutne su nedosljednosti u implementaciji načela supsidijarnosti i metode opće klauzule, što izaziva normativne konfuzije (Koprić, 2000).

Upravo u području prostornog uređenja prisutan je problem neprecizne dodjele poslova i preklapanja u nadležnostima između regionalne i lokalne razine, o čemu se govori i u Izvješću i preporukama Kongresa lokalnih

¹ Općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima.

i regionalnih vlasti vijeća Europe iz studenoga 2007. Što je još važnije, u praksi se uočavaju prekoračenja u obavljanju nadzora nad jedinicama lokalne samouprave od strane središnjih i regionalnih tijela, koja zalaze u područje svrsishodnosti pojedinih rješenja lokalne samouprave. Te prakse češće su prisutne kod kompleksnijih javnih politika kao što je politika prostornog uređenja.

U radu se analizira praksa donošenja dokumenta prostornog uređenja primjenom Zakona o prostornom uređenju i gradnji iz 2007. (NN 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12). Novi Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13) stupio je na snagu 1. siječnja 2014. Njime su izvršene promjene u sustavu prostornih planova i načinu njihova donošenja. Međutim, zbog toga što za njegovu provedbu nisu doneseni svi potrebni podzakonski propisi, nema nove prakse koja bi se mogla analizirati. Tek nakon protoka vremena, kada se temeljem novog Zakona budu izrađivali i donosili novi dokumenti prostornog uređenja, razvit će se nova praksa koje će se moći analizirati s aspekta ostvarivanja prava lokalne samouprave u sustavu prostornog uređenja.

2. Poslovi prostornog uređenja u djelokrugu jedinica lokalne samouprave

Ustav² u čl. 135. navodi: »Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje...« O djelokrugu županija u istom se ustavnom članku ističe: »Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na ... prostorno i urbanističko planiranje.«

Nadalje, ustavotvorac je u čl. 135. odredio da se poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju zakonom te da će prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost imati ona tijela koja su najbliža građanima, čime se podupire načelo supsidijarnosti. Slijedeći ustavne odredbe, ZLPRS pobliže stipulira poslove koji spadaju u djelokrug općina, gradova i županija. U čl. 19. navodi da općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno

² NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 85/10 – pročišćeni tekst, 150/11 i 144/12.

ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, i to osobito poslove koji se odnose, između ostalih, na uređenje naselja i stanovanje te prostorno i urbanističko planiranje. U čl. 20. istovjetno ustavnim određenjima navodi se da županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove prostornog i urbanističkog planiranja. Čl. 19/2. navodi da će se posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti odrediti poslovi čije su obavljanje općine i gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati. To znači da se u sektorskom zakonu, u ovom slučaju zakonu koji regulira prostorno uređenje, ostavlja da određuje poslove koje su općine i gradovi dužni i mogu obavljati.

Iz tih odredbi vidi se volja ustavotvorca da jedinicama lokalne samouprave u određivanju poslova stavlja naglasak na »lokalni djelokrug« i »neposredne potrebe građana«, a jedinicama područne (regionalne) samouprave naglasak stavlja na poslove »od područnog značenja«.

S obzirom na to da je indicirano da se lokalna samouprava u dijelu svojih nadležnosti koje se odnose na prostorno uređenje ograničava s područne (regionalne) razine, upozorit će se na zakonska određenja karaktera poslova lokalne i područne samouprave te značenje poslova iz područja prostornog uređenja kako je to određeno zakonom o lokalnoj samoupravi, koja nisu jasno formulirana. Ako se krene od formulacije »zajednički interesi stanovništva« i »poslovi iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana«, koji se odnose na općine i gradove kao osnovne političko-teritorijalne jedinice s jedne, a formulacija »obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja« koji se odnose na županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave, s druge strane, može se zaključiti da su poslovi »uređenje naselja i stanovanje« te »urbanističko planiranje« poslovi od interesa za lokalno stanovništvo i mogu se smatrati lokalnim poslovima.

Nadalje, ustavnim su odredbama i ZLPRS-om kao organskim zakonom³ u području prostornog uređenja općinama i gradovima određeni poslovi »uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje«, a žu-

³ Ustav, čl. 83.: »Zakone (organski zakoni) kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela te ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave Hrvatski sabor donosi većinom glasova svih zastupnika«. O pravnoj se prirodi organskih zakona Ustavni sud očitovao u više navrata izrijekom navodeći da su »organski zakoni prema pravnoj snazi ispod Ustava, ali iznad ostalih zakona«, što je posljedica kvalificirane većine koja se traži za njihovo donošenje. Istovremeno, zauzeto je stajalište da Ustavni sud nije nadležan za međusobnu ocjenu suglasnosti dvaju tipova zakona, bez obzira na to što jedan od njih može biti organski zakon, dakle akt s višom pravnom snagom (Barić, 2009).

panijama poslovi »prostorno i urbanističko planiranje«. Ustavna je odredba da će prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost imati ona tijela koja su najbliža građanima, čime se naglašava značenje čl. 4/3. EPLS koji glasi: »Javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima«, a koja ima snagu međunarodnog ugovora s većom pravnom snagom od domaćih zakona.⁴

Valja upozoriti na stanovitu nepreciznost ustavotvorca kada županijama dodjeljuje i poslove »urbanističkog planiranja« za koje se ne može govoriti da su poslovi od područnog ili regionalnog značenja, zbog samog karaktera i značenja urbanističkog planiranja i urbanističkog plana. Prema stajalištu Marinović-Uzelca, urbanističko planiranje bavi se fizičkim, socijalnim i ekonomskim razvojem urbanih ili gradskih područja, čiji je rezultat urbanistički plan koji se bavi unutarnjim prostornim uređenjem naselja i gradova (Marinović-Uzelac, 2001: 11). Isto tako, u čl. 75. Zakona o prostornom planiranju i gradnji (ZPUG; NN 76/07, 38/09, 55/11, 90/11 i 50/12) se navodi: »Urbanistički plan uređenja detaljnije određuje prostorni razvoj naselja ili dijela naselja s osnovom prostornih i funkcionalnih rješenja, uvjeta i oblikovanja pojedinih prostornih cjelina naselja«. Iz toga proizlazi da je riječ o imanentno lokalnim poslovima, jer su to poslovi kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana. Riječ je o poslovima od neposrednog interesa građana lokalne zajednice koji su specifični baš za tu lokalnu zajednicu, tiču se baš tih građana, na koje baš ti građani mogu utjecati svojim sudjelovanjem i ostvarivati pravo na lokalnu samoupravu. I ovi poslovi (»urbanističko planiranje«) ne mogu se smatrati poslovima »područnog (regionalnog) značaja« koji se odnose na županije. Ovom nepreciznošću kasnije se generiraju nepreciznosti u odredbama posebnih sektorskih zakona koji uređuju prostorno uređenje, kao i nejasnoće kod primjene zakona i njegova tumačenja.

Ustavna i zakonska rješenja (ZLPRS) u vezi s djelokrugom lokalne samouprave u pogledu prostornog uređenja daju okvir za osiguravanje autonomije lokalne samouprave, odnosno prava koja se smatraju jednim od temeljnih načela demokratskog ustrojstva političke zajednice (Smerdel, Sokol, 2007). Stoga sektorski zakoni, kao i podzakonski propis kojima se uređuje prostorno uređenje, trebaju biti u duhu i u skladu s ustavnim odredbama koje uređuju pitanje lokalne samouprave te prihvaćenim odredbama EPLS kao međunarodnog ugovora.

⁴ Ustav, čl. 141.: »Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona.«

Koliko zakonska rješenja o prostornom uređenju, podzakonski akti i praksa postupanja u prostornom uređenju osiguravaju ostvarivanje punog prava lokalne samouprave zajamčene Ustavom i EPLS, analizirat će se kroz razmatranje postupka donošenja i nadzora nad dokumentima prostornog uređenja koje donose predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave.

3. Posebnost nadzora nad planovima prostornog uređenja

Posebnost nadzora nad dokumentima prostornog uređenja koje u obliku općeg pravnog akta (odluka o donošenju prostornog plana uređenja općine/grada) donose predstavnička tijela općine/grada proizlazi iz posebnosti prostornog plana kao općeg akta predstavničkog tijela.

Polazeći od osnovnih ciljeva sustava prostornog uređenja⁵ i primjene načela integracije u uređenju prostora,⁶ donošenje dokumenata prostornog uređenja kao temeljnih instrumenta provođenja politike prostornog uređenja kojima se određuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te uvjeti i mjere za uređenje i zaštitu prostora zasigurno predstavljaju najsloženije opće pravne akte koje donose jedinice lokalne samouprave. Pravo i dužnost donošenja dokumenata prostornog uređenja jedan su od najznačajnijih instrumenata iz djelokruga jedinica lokalne samouprave (Bienenfeld, 2006).

Pravna narav dokumenta prostornog uređenja nije bila jasno definirana, pa čak – prema mišljenju Medvedovića – ni pravna doktrina nije poklajnala dovoljnu pažnju tom problemu, za razliku od zapadnoeuropskih zemalja, što je u praksi izazivalo prijepore o pravnoj naravi planova i dvojbe oko njihove primjene (Medvedović, 2004: 101). Izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju iz 2004. i novim Zakonom o prostornom uređenju i gradnji iz 2007. (čl. 54/3.) određeno je: »Prostorni planovi imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa.« Time su dileme oko

⁵ Osnovni cilj prostornog uređenja je interaktivnim prostornim planiranjem i procjenom mogućih utjecaja ostvariti ravnomjeran prostorni razvoj usklađen s gospodarskim, društvenim i okolišnim polazištima, uravnoteženjem regionalnih razvojnih procesa i s njima povezanim zahvatima u prostoru i različitim potrebama i interesima korisnika prostora (čl. 7/1. ZPUG).

⁶ Načelo horizontalne integracije u zaštiti prostora (čl. 10. ZPUG) i načelo vertikalne integracije i usuglašavanja interesa (čl. 11. ZPUG).

pravne naravi dokumenta uređenja prostora otklonjene. Nema dvojbe o tome je li donošenje prostornih planova u samoupravnom ili prenesenom djelokrugu: ono spada u samoupravni djelokrug.

Prema čl. 135. Ustava, jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, »a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje«. Sukladno ustavnoj odredbi da se poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju zakonom te da će prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost imati tijela koja su najbliža građanima, ZLPRS u čl. 19. određuje: »Općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, i to osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje.«

Prema čl. 2/1. al. 24. ZPUG, prostorno planiranje kao interdisciplinarna djelatnost između ostalog »određuje namjenu prostora/površina, uvjete za razvoj djelatnosti i njihov razmještaj u prostoru ...« Ta se funkcija osigurava donošenjem dokumenata prostornog uređenja.⁷ U čl. 55. ZPUG novelirano je da su dokumenti prostornog uređenja lokalne razine prostorni plan uređenja velikoga grada, grada odnosno općine, urbanistički plan uređenja i detaljni plan uređenja. Vidi se da donošenje dokumenta prostornog uređenja lokalne razine od predstavničkih tijela kojima se provodi djelatnost prostornog i urbanističkog planiranja nedvojbeno spada u samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave.

Sukladno ustavnoj odredbi (čl. 137.), u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne samouprave samostalna su i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela. Predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave u materiji prostornog uređenja, odnosno u donošenju dokumenta prostornog uređenja, mogu biti ograničena isključivo zakonom, a njihovi opći akti, u ovom slučaju dokumenti prostornog uređenja, moraju biti u skladu isključivo sa zakonom, a ne i s podzakonskim općenormativnim aktima (Medvedović, 2005: 102). Slično stajalište zastupa i bivša sutkinja Ustavnog suda Račan, prema kojoj: »Načelo zakonitosti ne zahtijeva suglasnost općih akata lokalne samouprave s drugim podzakonskim propisima koji su po snazi niži od zakona.« (Račan,

⁷ Člankom 55. ZPUG određeno je da se »dokumentima prostornog uređenja određuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te mjerila i smjernice za uređenje i zaštitu prostora gradova i općina«.

2006: 150). Sukladno tome, tijela državne uprave imaju ovlast nadzirati jesu li dokumenti prostornog uređenja koje donose predstavnička tijela lokalne samouprave protivni zakonu.

Međutim, prema ZPUG-u, dokumenti prostornog uređenja koje donose predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave u znatnoj su mjeri subordinirani. Tako se Zakonom izrijekom propisuje da dokumenti užeg područja moraju biti u suglasju s dokumentima prostornog uređenja šireg područja (prostorni plan uređenja grada/općine s prostornim planom županije). To znači da prostorni planovi jedinica lokalne samouprave kao opći akti trebaju biti u suglasnosti s drugim podzakonskim aktima koji su po pravnoj snazi niži od zakona. To odstupa od ustavnopravno prihvatljivih i na ustavnim odredbama o lokalnoj samoupravi utemeljenih stajališta da svi opći akti moraju biti u skladu isključivo sa zakonom, ali ne i s drugim podzakonskim propisima, osim sa statutom jedinice lokalne samouprave.⁸

Međutim, s obzirom na posebno značenje dokumenta prostornog uređenja⁹ kojim se osiguravaju uvjeti za gospodarenje, zaštitu i upravljanje prostorom, ZPUG je propisao specifične uvjete i način izrade i donošenja dokumenta prostornog uređenja kao općeg akta lokalne samouprave čija rješenja i odredbe nadilaze lokalne okvire s dužim vremenskim konzekvencijama, pa u tom smislu Ustavni sud drži da je nesuglasnost dokumenta prostornog uređenja užeg područja s dokumentom prostornog

⁸ U hijerarhiji općih akata lokalne samouprave po pravnoj snazi najviši pravni akt je statut; u skladu sa statutom općine i gradovi donose odluke i druge opće akte (pa i dokumente prostornog uređenja). Stoga svi opći akti moraju biti u skladu sa statutom, ali ne i s drugim podzakonskim propisima (Račan, 2006: 150).

⁹ Dokumentom prostornog uređenja (naročito prostornim planom uređenja ili generalnim urbanističkim planom) određuje se svrhovita organizacija, korištenje i zaštita prostora određene teritorijalne jedinice. Tim dokumentom odlučujuće se utječe na prostorni razvoj, osobito radi postizanja uravnotežene prostorne održivosti kojim se snažno utječe na preobrazbu naselja, korištenje prirodnih dobara, zaštitu prirode i okoliša te na razvoj djelatnosti i njihova razmještaja u prostoru, prometne i energetske infrastrukture. U njihovoj izradi i donošenju posebno se mora uzimati u obzir osjetljivost prostora, odnos prema krajobraznim vrijednostima, neobnovljivim i obnovljivim prirodnim dobrima i kulturnoj baštini te ukupnost njihovih međusobnih utjecaja. Stoga se u njihovoj izradi i donošenju treba osigurati integralni pristup prihvaćanjem i sintetiziranjem polazišta, strategija, planova, programa i propisa ostalih sektora, uz koordinaciju s drugim tijelima i osobama i svim zainteresiranim koji surađuju u procesu prostornog planiranja, zaštiti prostora. Značenje tih dokumenata je iznimno, i to ne samo trenutačno za stanovnike i vlasnike nekretnina na području općine/ grada te poduzetnike i nove investitore već dugoročno za čitavo područje općine/ grada i regije jer promašaji u korištenju prostorom imaju dugoročne posljedice.

uređenja šireg područja povreda zakonitosti, i to čl. 60. ZPUG¹⁰ (odluka Ustavnog suda br. U-II 753/2005, 28. rujna 2004., t. 7. 4.; v. prilog) (Račan, 2006: 150). Takvo stajalište nije dvojbeno zbog iznesene prirode dokumenta prostornog uređenja kao općeg akta. Međutim problemi odnosno povreda autonomije jedinice lokalne samouprave mogu se odnosno može se javiti kada sadržaj dokumenta prostornog uređenja šireg područja (PPŽ) ulazi u sadržaj dokumenta prostornog uređenja užeg područja (PPUO/G), što se u praksi i događa.

U pogledu nadzora državnih tijela nad jedinicama lokalne samouprave prema odredbama ZPUG-a predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave podliježu prethodnoj i naknadnoj kontroli u donošenju i provođenju dokumenta prostornog uređenja od strane tijela državne i regionalne samouprave. Posebno je značajan instrument prethodne suglasnosti ministarstva nadležnog za prostorno uređenje (čl. 97.) i župana (čl. 98. ZPUG), uz priloženo mišljenje zavoda za prostorno uređenje županije o usklađenosti prostornog plana s prostornim planom županije prije donošenja prostornog plana uređenja općine/grada.

Nadzor nad zakonitošću dokumenata prostornog uređenja provodi i urbanistička inspekcija (čl. 292. ZPUG) – određuje se da će u provedbi inspeksijskog nadzora urbanistički inspektor jedinici lokalne samouprave rješenjem narediti otklanjanje nepravilnosti i/ili nezakonitosti koje utvrdi u izvješću o stanju u prostoru, u odluci o izradi prostornog plana i u dokumentu prostornog uređenja i/ili u postupku njihove izrade, prihvatanja odnosno donošenja.

Sukladno odredbama Ustava predstavnička tijela lokalne samouprave mogu biti ograničena samo zakonom, a njihovi opći akti moraju biti u skladu s Ustavom i zakonom. Na sličan način to je uređeno u čl. 8. EPLS (taj je dokument u svibnju 2008. u cijelosti ratificiran).¹¹

Može se zaključiti: odredbe ZPUG-a o nadzoru urbanističke inspekcije izlaze iz okvira Ustavom i EPL-om utvrđenog položaja lokalne samouprave, jer se nadzor nad općim aktima proteže i na »nepravilnosti« u dokumentima prostornog uređenja, što je prema mišljenju sutkinje Ustav-

¹⁰ Čl. 60/1.: »Dokument prostornog uređenja užega područja mora biti usklađen s dokumentom prostornog uređenja širega područja.«

¹¹ Upravni nadzor akata lokalnih jedinica u pravilu će imati svrhu osigurati poštovanje načela zakonitosti i ustavnosti te se on ima obavljati tako da se poštuje razmjernost između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti interesa koji se štiti (Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi).

nog suda Agate Račan izričito suprotno odredbi čl. 136. (sada 137.) Ustava.

Međutim, prema Bienenfeldu (2006.), spomenute ovlasti urbanističkog inspektora u nadzoru prostornih planova obuhvaćaju samo ovlast za kontrolu zakonitosti prostornih planova i postupka njihova donošenja, a ne i za kontrolu njihove svrshodnosti (oportuniteta prostornoplanskih rješenja), što se može iščitati iz mišljenja Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva.¹² Naime, Bienenfeld ističe da »riječ *nepravilnost* u kontekstu propisanih ovlaštenja urbanističkog inspektora nema značenje ovlaštenja za nadziranje svrshodnosti prostornog plana i postupka njegova donošenja kako to tumače pojedini autori (A. Račan, op. a.), već ima značenje ovlaštenja za naređivanje otklanjanja nepravilnosti koje se sastoje u protivnosti odredbama podzakonskih propisa tehničke naravi ili često puta s pravilima struke, a koje je nepravilnosti zbog njihove tehničke naravi, tek posredno, moguće povezati s povredom određene odredbe zakona« (Bienenfeld, 2008). U tom smislu nadalje drži da nema mjesta razmatranju usklađenosti odredbe čl. 49.a ZPU (sada čl. 292. ZPUG) s čl. 136. (sada čl. 137.) Ustava prema kojoj su u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.

Te se Bienenfeldove tvrdnje o stavovima A. Račan mogu uzeti kao prihvatljive zbog posebne pravne prirode i kompleksnosti prostornih planova, ali mora se ustvrditi da to tako u Zakonu nije izrijekom regulirano, što upućuje na nesklad i nedorečenost zakonskih propisa. To otvara prostor za različita tumačenja i prijepore kod inspeksijskog nadzora, neracionalno odugovlačenje postupka izrade i donošenja plana koje prouzrokuje štete i sl.

¹² U mišljenju Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (kl. 360-01/05-02/294, ur. br. 531-05-05-2 od 26. rujna 2005.) navodi se: »... obavještavamo vas da je donošenje dokumenata prostornog uređenja, prema odredbi članka 134. Ustava Republike Hrvatske, odredbi članka 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01) i odredbama Zakona o prostornom uređenju (NN 30/94, 68/98, 61/00, 32/02 i 100/04), u izvornom djelokrugu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Stoga, ovo Ministarstvo nije ovlašteno određivati namjenu niti utjecati na određivanje namjene pojedinog zemljišta unutar obuhvata prostornih planova.« (Bienenfeld, 2006).

4. Narušavanje Ustavom zajamčenog samoupravnog djelokruga jedinicama lokalne samouprave u području prostornog uređenja

U nastavku rada razmatra se koliko zakonska rješenja o prostornom uređenju, podzakonski akti i praksa postupanja u prostornom uređenju osiguravaju ostvarivanje punog prava lokalne samouprave, zajamčene Ustavom, kroz analizu pojedinih odredbi ZPUG-a, prostornih planova šireg područja, naputaka i mišljenja kao i prakse nadležnih tijela u postupku izrade i donošenja dokumenata prostornog uređenja na lokalnoj razini.

4.1. Zakon o prostornom uređenju i gradnji kao izvor narušavanja autonomije jedinica lokalne samouprave

Osnovni sektorski zakon koji uređuje prostorno uređenje je ZPUG koji je donesen 2007. i koji je u više navrata mijenjan, posljednji put 2012. ZPUG-om se uređuje sustav prostornog uređenja i gradnja, nadležnosti tijela državne vlasti i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Jedna od ključnih odredbi ZPUG-a odnosi se na nadležnost jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Sadržana je u čl. 26. prema kojem poslovi prostornog uređenja u nadležnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u bitnome obuhvaćaju usmjeravanje prostornog razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ..., donošenje dokumenata prostornog uređenja područne (regionalne) i lokalne razine, prihvaćanje izvješća o stanju u prostoru, propisivanje detaljnijih mjerila i uvjeta, kojima se određuju namjena površina i prostorni razmještaj građevina u prostoru ..., itd.

Valja naglasiti nepreciznost jer se ne razdvajaju poslovi prostornog uređenja u nadležnosti temeljnih jedinica lokalne samouprave od županija, što u provedbi ZPUG-a izaziva preklapanje nadležnosti i posezanje županijskih tijela u područje lokalnih samouprava. Tako se nadležnost »propisivanje detaljnijih mjerila i uvjeta, kojima se određuju namjena površina i prostorni razmještaj građevina u prostoru«, koja je određena za obje razine, što je dvojbeno jer se na razini dokumenta prostornog uređenja županije ne mogu detaljno sagledavati posebnosti svakog prostora radi propisivanja detaljnijih mjerila i uvjeta, već to treba biti stvar lokalnih jedinica, što je u skladu s principom supsidijarnosti.

Odredbe ZPUG-a kojima se ulazi u nadležnosti jedinica lokalne samouprave od strane županija su one koje govore o sadržaju prostornog plana županije (čl. 71. ZPUG). Prva određuje da se u prostornom planu županije određuju »smjernice za izradu dokumenata prostornog uređenja lokalne razine«. Tako široko određena nadležnost županije otvara mogućnosti županijskim tijelima, a posebno županijskoj upravi koja i priprema prijedloge prostornog plana županije, da slobodno zalaze u nadležnosti jedinica lokalne samouprave u prostornom uređenju, što se vidi iz rješenja u prostornim planovima županija. Kao primjer mogu se navesti odredbe Prostornog plana Šibensko-kninske županije¹³ koji u čl. 99/5. određuje uvjete za stambenu gradnju (izgrađenost, iskorištenost i visinu unutar građevinskog područja naselja). Time županija ulazi u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, jer je riječ o elementima »uređenja naselja i stanovanja« koji su prema čl. 135. Ustava i čl. 19. ZLPRS isključivo u nadležnosti jedinica lokalne samouprave i teško se mogu podvesti pod poslove »od područnog (regionalnog) značenja« koji su čl. 135. Ustava određeni kao poslovi područne (regionalne) samouprave. Rečena odredba iz prostornog plana županije nedvojbeno narušava autonomiju lokalne jedinice jer se sukladno čl. 60. ZPUG¹⁴ obvezuje lokalna jedinica da pri donošenju prostornog plana općine/grada taj plan mora biti usklađen s prostornim planom regionalne razine (županije). Stoga nositelj izrade PPUO/G treba poštovati takvu odredbu u PPŽ, u protivnom neće moći ishoditi prethodnu suglasnost na konačni prijedlog PPUO/G. Instrumenti zaštite lokalne samouprave od takvog i sličnih posezanja županijske vlasti u nadležnosti lokalnih jedinica su neučinkoviti. Za neizdavanje suglasnosti na konačni prijedlog općinskog/gradskog prostornog plana zbog neusklađenosti s tako dvojbenim odredbama prostornog plana županije jedinici lokalne samouprave nije dano adekvatno pravno sredstvo.

Druga odredba je ona koja govori da se u prostornom planu županije osobito određuju područja ugostiteljsko-turističke namjene izvan naselja (položaj, vrsta te najveći kapacitet i veličina), a određuju se i područja druge namjene (luke nautičkog turizma, sportske namjene, područja za

¹³ Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije, 9/12.

¹⁴ Čl. 60.: (1) Dokument prostornog uređenja užega područja mora biti usklađen s dokumentom prostornog uređenja širega područja. (2) Prostorni planovi lokalne razine moraju biti usklađeni s dokumentom prostornog uređenja državne, odnosno prostornim planom područne (regionalne) razine. Na području na kojem je prostorni plan u suprotnosti s državnim, primjenjuje se dokument prostornog uređenja državne, odnosno prostorni plan područne (regionalne) razine.

marikulturu i ribarsku infrastrukturu) izvan naselja (položaj, vrsta te najveći kapacitet). Planiranje tih sadržaja u prostornim planovima županija, i to na detaljnoj razini kao što je položaj, vrsta, najveći kapacitet i veličina, najčešće izvan lokalnog razvojnog konteksta, metodološki je i politički teško prihvatljivo. Svaki gospodarski sadržaj u prostoru (posebno na obali i otocima) povlači za sobom mnogobrojne implikacije za lokalnu zajednicu (krajobrazne, infrastrukturne, demografske, sociološke i dr.) koje se mogu sagledati kroz integralni i sveobuhvatni pristup te trebaju biti izraz lokalnih interesa i *policy* izbora kroz proces političkog odlučivanja u lokalnoj samoupravi. U predstavničkom tijelu županije koje donosi prostorni plan županije nije moguće sagledati sve posebne lokalne probleme i specifičnosti te izraziti sve interese. Posebno je suspektno pri izradi prostornog plana županije kada tijela županijske uprave u dovoljnoj mjeri ne uključuju jedinice lokalne samouprave koje su nositelji izrade i kada ta tijela bez izvornog legitimiteta definiraju županijske interese¹⁵ koje onda nameću lokalnim zajednicama čije primjedbe selektivno uvažavaju (ovisno o »političkoj opciji« u pojedinoj jedinici lokalne samouprave).¹⁶

Svaki zahvat u prostoru, bio on državnog, regionalnog ili lokalnog značaja, realizira se u lokalnom prostoru i ima najizravnije utjecaje na taj lokalni prostor i lokalnu zajednicu, stoga treba biti usuglašen s lokalnom zajednicom, ona ga treba prihvatiti kao svoj (dati mu legitimitet) ili će ostati dojam da je nametnut. Realizacija državnog/županijskog interesa treba uvažiti legitimnost lokalnog interesa, koji se ne može potisnuti radi realizacije »višeg interesa« bez odgovarajuće kompenzacije lokalnim interesima na račun onih za koje se taj »viši interes« realizira. Ne dovodeći u pitanje realizaciju šireg interesa, ne može se očekivati da lokalni interesi budu stavljeni u drugi plan bez osiguranja legitimiteta od strane lokalne zajednice, po principu osiguravanja »vlasništva nad planom« i prihvaćanja planskog rješenja kao svojeg.

Nadalje, odredba kojom se ograničava sloboda jedinice lokalne samouprave odredba je čl. 75/3. ZPUG koja određuje da se za područja za koja je donesen urbanistički plan uređenja ne može donijeti detaljni plan uređe-

¹⁵ Predstavničko tijelo Splitsko-dalmatinske županije o Odluci o izradi Izmjena i dopuna Prostornog plana Splitsko-dalmatinske županije (Službeni glasnik SDŽ, 14/10) krajnje općenito definira razloge za izmjene i dopune PPŽ ostavljajući upravnom tijelu i javnoj ustanovi da kroz definiranje konkretnih planskih rješenja utvrđuje regionalni interes.

¹⁶ Postojali su mnogi prijepori prilikom izrade i donošenja izmjena i dopuna prostornog plana Splitsko-dalmatinske županije, o kojima se govorilo i u dnevnom tisku, i to upravu na relaciji općine/gradovi – županijska tijela.

nja niti određivati obveza njegova donošenja, osim radi provođenja urbane komasacije. Tom se odredbom bez posebnog razloga ograničuje pravo predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave da odlučuje o uređenju naselja u mjeri u kojoj smatra da je to potrebno.

Ograničenja autonomije lokalne samouprave mogu se pronaći i u primjeni instituta ishodenja očitovanja, mišljenja i suglasnosti na nacрте konačnog prijedloga koje daju tijela i osobe određeni posebnim propisima sukladno čl. 94. ZPUG te mišljenja na konačni prijedlog prostornog plana koje daju javne ustanove zavodi za prostorno uređenje i posljedično suglasnosti koje izdaje župan i nadležno ministarstvo sukladno čl. 97. i 98. ZPUG. U tim postupcima često davatelji mišljenja i suglasnosti prekoračuju zakonom dopuštene ovlasti.

Ključni moment reduciranja prava lokalne samouprave jest neprihvatljiv položaj predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave u postupku donošenja dokumenta prostornog uređenja prema ZPUG-u. Predstavničko tijelo susreće se s konačnim prijedlogom prostornog plana tek na sjednici na kojoj se plan ima donijeti, nakon dovršene procedure i ishodenih mišljenja i suglasnosti, bez prava bilo kakvih izmjena i dopuna. Takva zakonska rješenja govore o pomalo apsurdnoj poziciji legitimno izabranih predstavnika naroda (općinskih i gradskih vijećnika) koji na temelju izbornog legitimiteta jedini imaju mandat da donose političke odluke (Pusić, 1997: 193).

4.2. Prostorni planovi županija kao podzakonski akt narušavanja autonomije jedinica lokalne samouprave

Prostorni planovi županija sukladno ustavnoj poziciji županija trebali bi u prostornom uređenju županije biti prioritetno usmjereni na pitanja korištenja, uređenja i zaštite prostora županijskog značenja. U tom smislu odredbe ZPUG-a koje govore o sadržaju županijskog plana trebaju biti određenije, a ne – kako je sada uređeno – da dopuštaju planiranje sadržaja koji po ustavnom i zakonskom određenju spadaju u nadležnost lokalne samouprave.

Pravilnikom kojim se određuju sadržaj, mjerila, standardi i prostorni pokazatelji prostornih planova (Pravilnik)¹⁷ nije dovoljno jasno razgraničen

¹⁷ Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova (NN 106/98, 39/04, 45/04 i 163/04).

sadržaj prostornog plana županije od prostornog plana uređenja općine ili grada, a posebno u dijelu koji se odnosi na »grafičke prostorne pokazatelje i planske znakove«, gdje su planski znakovi koji se odnose na korištenje i namjenu površina, promet, infrastrukturu, područja posebnih ograničenja te mjere uređenja i zaštite prostora identični za razinu prostornog plana županije i prostornog plana uređenja općine/grada. Takvim nespretnim rješenjima u podzakonskom aktu dodatno se omogućuje da se prostornim uređenjem regionalne razine ulazi u ingerencije prostornog uređenja lokalne razine, čime se narušava autonomija i pravo na lokalnu samoupravu. Mnogi su primjeri rješenja u PPŽ koja su u nadležnosti lokalnih zajednica, što se vidi u nekoliko primjera.

U prostornom planu Splitsko-dalmatinske županije¹⁸ u čl. 69. Odluke o donošenju prostornog plana propisuju se osnovni kriteriji za izgradnju površina ugostiteljsko-turističke namjene unutar naselja, za postojeće i novoplanirane zone, kao npr. »– Izgrađenost građevne čestice ne može biti veća od 30%; – Koeficijent iskoristivosti građevne čestice ne može biti veći od 0,8; – Najmanje 40% površine svake građevne čestice ugostiteljsko-turističke namjene mora se urediti kao parkovni nasadi i prirodno zelenilo i dr.«

S obzirom na to da se radi o utvrđivanju uvjeta uređenja prostora unutar građevinskog područja naselja, što je u nadležnosti prostornoga plana uređenja grada/općine, ovom se odredbom zalazi u slobodu planiranja vlastitog prostora jedinice lokalne samouprave.

U prijedlogu izmjena i dopuna prostornog plana Splitsko-dalmatinske županije (prosinac 2012.) koji se odnosi na čl. 103. Odluke o donošenju prostornog plana Splitsko-dalmatinske županije propisuje se sljedeće: »Izmjenama i dopunama PPUO/G prostornih planova užeg područja unutar utvrđenih granica građevinskog područja naselja, površine stambene i mješovite određene namjene ne mogu se povećavati niti proširivati na površine utvrđene PPUO/G za drugu namjenu.« U prijedlogu tih izmjena i dopuna prostornog plana koji se odnosi na čl. 105. Odluke o donošenju prostornog plana propisuje se: »Izradom PPUO/G ili njegovim izmjenama i dopunama ne mogu se povećavati koeficijenti izgrađenosti i iskoristivosti građevinskih parcela ukoliko se istim planom ne planiraju nove javne površine u cilju rješavanja prometa u mirovanju ...« U oba slučaja riječ je o uređenju naselja i stanovanja, što je nadležnost jedinica lokalne samoupra-

¹⁸ Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije, 1/03, 8/04, 5/05, 5/06 i 13/07.

ve, pa se tim određivanjem narušava autonomija lokalnih predstavničkih tijela u uređivanju naselja i stanovanja.

U prostornom planu Varaždinske županije¹⁹ u točki 5.3. daju se odredbe unutar naselja za koja PPUO/G-om nije utvrđena obveza izrade detaljnijeg dokumenta prostornog uređenja o maksimalnoj izgrađenosti parcele i maksimalnim visinama. Isto tako u prostornom planu Međimurske županije²⁰ u čl. 59. određuje se da je pri formiranju i određivanju građevinskih parcela potrebno primijeniti određene kriterije, kao: način izgradnje, najmanju širinu čestice, najmanju dubinu čestice, najmanju površinu čestice, koeficijent izgrađenosti građevinske čestice (kig). Ova dva primjera isto tako pokazuju da je riječ o zadiranju županijskih tijela u nadležnost lokalnih samouprava koje su ovlaštene određivati pitanja uređenja naselja i stanovanja.

U većini analiziranih prostornih planova županija²¹ u Odluci o donošenju PPŽ sadržano je poglavlje: Kriteriji za građenje izvan građevinskih područja. Odredbe županijskih planova koji određuju kriterije za građenje izvan građevinskih područja nisu u skladu sa ZPUG-om jer njima županija uzima nadležnost koja je Zakonom dodijeljena jedinicama lokalne samouprave da svojim prostornim planom uređuje ta pitanja, jer je člankom 74. ZPUG određeno da jedino prostorni plan uređenja velikog grada, grada ili općine u odredbama za provođenje plana određuje u skladu s namjenom prostora između ostalog i »– uvjete za gradnju izvan građevinskih područja«.

Iz ovih nekoliko primjera vidi se kako se odlukama županijskih skupština kojima se donose prostorni planovi županija (koji jesu opći akti) ulazi u nadležnost predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i ograničava autonomija iz njihova samoupravnog djelokruga.

4.3. Postupak izrade i donošenja – prikaz loše prakse narušavanja autonomije

U postupku izrade i donošenja dokumenta prostornog uređenja gradova i općina ima primjera loše prakse zadiranja u lokalnu autonomiju prilikom

¹⁹ Prostorni plan Varaždinske županije, Službeni vjesnik VŽ 8/00, 29/06.

²⁰ Prostorni plan Međimurske županije, Službeni glasnik MŽ 7/01, 8/01, 23/10.

²¹ Primjeri u prostornim planovima Splitsko-dalmatinske, Šibensko-kninske, Ličko-senjske, Zadarske, Međimurske i Istarske županije.

primjene instituta prethodnih suglasnosti ili mišljenja. Zakonom je u čl. 97/1. određeno: »Prije donošenja prostornog plana uređenja velikog grada, grada ili općine te provedbenog dokumenta prostornog uređenja za izdvojeno građevinsko područje izvan naselja, unutar ZOP-a ili čiji se dio nalazi unutar tog područja, nositelj izrade dužan je pribaviti suglasnost Ministarstva«. Nadalje, u st. 4. se određuje: »U postupku izdavanja suglasnosti Ministarstvo na temelju prethodno pribavljenog mišljenja zavoda za prostorno uređenje županije provjerava usklađenost prostornog plana s ovim Zakonom i propisima donesenim na temelju tog Zakona, odnosno s dokumentima prostornog uređenja državne i područne (lokalne) razine.«

Zakonom se također u čl. 98/1. određuje: »Prije donošenja prostornog plana uređenja velikog grada, grada ili općine koji nije unutar ZOP-a ili čiji se dio ne nalazi unutar tog područja, te provedbenog dokumenta prostornog uređenja za građevinsko područje naselja unutar ZOP-a ili čiji se dio nalazi unutar tog područja, nositelj izrade dužan je pribaviti suglasnost župana, odnosno tijela koje on ovlasti (u daljnjem tekstu: župan)«. Nadalje u st. 3. je određeno: »U postupku izdavanja suglasnosti zavod za prostorno uređenje županije daje mišljenje o usklađenosti prostornog plana s prostornim planom županije i prostornim planovima susjednih županija te s drugim dokumentima prostornog uređenja od utjecaja na prostorni plan ...«. Iz tih odredbi jasno se vidi da je riječ o primjeni instituta prethodnog nadzora zakonitosti od tijela državne i regionalne vlasti (Antić, 2010: 377).

S obziroma na prije elaboriranu specifičnost nadzora nad planovima prostornog uređenja (kao općih pravnih akata) želi se naglasiti da upravni nadzor akata lokalnih jedinica treba imati svrhu samo osigurati poštovanje načela zakonitosti i ustavnosti te se taj nadzor ima obavljati tako da se poštuje razmjernost između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti interesa koji se štiti. Stoga se prethodni nadzor u postupku donošenja dokumenata prostornog uređenja kroz institut prethodne suglasnosti i mišljenja može odnositi na odredbe zakona, propise donesene na temelju tih zakona i dokumenta prostornog uređenja šireg područja, što se smatra poštovanje zakona.

Međutim, u praksi se odstupa od ovih pravila i osporava izdavanja suglasnosti i mišljenja (pokušava se intervenirati u dokumente prostornog uređenja tako da se ulazi u planska rješenja, ocjenjuje svrsishodnost, proizvoljno tumače pojedini zahtjevi, ne navode izrijeком odredbe zakona i PPŽ-a), što se može vidjeti iz nekih primjera.

Primjeri 1.–3. To su mišljenja Zavoda za prostorno uređenje na konačni prijedlog Urbanističkog plana uređenja područja Šćadin-sjever (14) – Podstrana iz kolovoza 2012., Zavoda za prostorno uređenje na konačni prijedlog Urbanističkog plana uređenja južno od uvale Kancelirovac u Okrugu Gornjem iz prosinca 2011. te Zavoda za prostorno uređenje na konačni prijedlog Urbanističkog plana uređenja naselja Maslinica na Šolti iz kolovoza 2012.²² U tim se mišljenjima ističe da UPU nije u cijelosti izrađen i razrađen s planskim rješenjima propisanim za razinu razrade UPU-a prema čl. 75. i 76. ZPUG i planskim pravilima Pravilnika o sadržaju i mjerilima kartografskih prikaza. Upozorava se na neprimjerenost razrade tih rješenja i način prikaza infrastrukture. Nadalje se upozorava na potrebe razrade pojedinih načina gradnje, ne dopušta se planiranje pojedinih namjena te se inzistira na planiranju isključivih namjena i sl. U svom mišljenju nadležni zavod ne poziva se niti na jednu odredbu prostornog plana županije niti upozorava na protivnost s prostornom planom županije, a sukladno ZPUG-u jedino je pozvan da daje mišljenje o usklađenosti prostornog plana s prostornim planom županije. Time utječe na planska rješenja unutar UPU-a, za što nije ovlašten, čime se nepotrebno oteže s donošenjem plana.

Primjer 4. odnosi se na Primjedbe Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva na Konačni prijedlog UPU-a gospodarske zone Kalvarija u Malom Lošinjju.²³ U primjedbama se navodi: »Postojeća izgradnja unutar obuhvata predmetnog prostornog plana nije adekvatno valorizirana. Nadalje, neprihvatljivo je razgraničenje površina dviju podnamjena na način kao što je to prikazano na kartografskom prikazu 1. Korištenje i namjena površina, namjene pojedinih prostornih cjelina potrebno je što detaljnije definirati, odnosno odrediti koje se od nabrojanih djelatnosti mogu planirati u pojedinoj zoni. Člankom 14. planira se izgradnja vatrogasnog centra unutar jedne od dviju prostornih cjelina. Budući da je UPU provedbeni prostorni plan, potrebno je odrediti u kojoj se prostornoj cjelini planira navedeni sadržaj i sl.« Vidi se da Ministarstvo ulazi u pojedina planska rješenja i ocjenjuje svrsishodnost samih rješenja, za što Zakonom nije ovlašteno. Nadalje, u navedenim primjedbama ne

²² Javna ustanova Zavod za prostorno uređenje Splitsko-dalmatinske županije, kl. 350-0 I/12-01/82, ur. br. 2181-210-12-2, 2. kolovoza 2012.; kl. 350-0 I/11-01/205, ur. br. 2181-210-11-2, 1. prosinca 2011., te kl. 350-0 I/12-01/81, ur. br. 2181-210-12-2, 10. kolovoza 2012.

²³ Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Uprava za prostorno uređenje, kl. 350-02/10-13/26, 13. svibnja 2010.

upozorava se na povredu pojedinih odredbi ZPUG-a, što je svrha pret-hodnog nadzora kroz institut suglasnosti.

Primjer 5. tiče se »radnog« mišljenja Zavoda za prostorno uređenje na konačni prijedlog Urbanističkog plana uređenja Radeljević – Libertas iz kolovoza 2012.²⁴ U mišljenju se daju mnoge primjedbe, kao na primjer: »dodavanje namjene K4 garažno-poslovne građevine u članku 3.«; »potrebu preispitivanja planiranih sadržaja unutar zone M2«; »preispitivanje članka s obzirom na to da je moguće da će promjene prometnog rješenja utjecati na druge dijelove plana«, »potrebno ispitati površinu namjene M2 u zoni Radeljević te izuzeti javne površine«, »uključiti kao istražni koridor dvosmjernu prometnicu prema Ulici Andrije Hebranga«, i sl. Ovo »radno« mišljenje (premda Zakon ne poznaje institut radnog mišljenja) uglavnom obiluje sličnim primjedbama koje se uglavnom odnose na planska rješenja i načine uređenja prostora, ne referirajući se na odredbe Prostornog plana Dubrovačko-neretvanske županije, što je i jedina uloga te javne ustanove u davanju mišljenja na konačni prijedlog plana. Time se zalazi u ustavne nadležnosti lokalne samouprave u području uređenja naselja i urbanističkog planiranja.

Kao primjer posebno loše prakse jest i to da u postupku davanja mišljenja ili suglasnosti u pravilu zavodi za prostorno uređenje u županijama, rjeđe Ministarstvo, pozivaju na sastanak predstavnike lokalne samouprave kao nositelje izrade i donošenja dokumenta prostornog uređenja (često zajedno s njihovim stručnim izrađivačem) i tada daju usmene primjedbe kojima se traže i promjene planskih rješenja, ulazi u svrhovitost pojedinih planskih rješenja bez utemeljenja u zakonu odnosno dokumentima šireg područja (za što su jedino u postupku ovlašteni).

Dodatno se može navesti prikaz problema i loše prakse na koje je upozorila grupa stručnih izrađivača dokumenata prostornog uređenja. Ističu da se gotovo u pravilu pozitivno mišljenje kod pojedinih zavoda za prostorno uređenje uvjetuje drugim zahtjevima, od kojih neki zadiru u autonomiju lokalne samouprave (zahtjevi za izmjene koji su protivni ciljevima i programskim polazištima navedenima u odluci o izradi), pojedini zahtjevi u suprotnosti su s osnovnim principima prostornog planiranja, a neki su upitni i sa stajališta zakonske utemeljenosti te poštovanja zakonom propisane procedure izrade planova.

²⁴ Zavod za prostorno uređenje Dubrovačko-neretvanske županije, kl. 350-0 I/10-01/85, ur. br. 2117/1-21/1-10-2, 10. studenoga 2010.

Postoje i primjeri loše prakse u postupku donošenja dokumenta prostornog uređenja prilikom sudjelovanja tijela i pravnih osoba u izradi i donošenju prostornih planova kroz institute dostave zahtjeva za izradu prostornog plana uređenja (čl. 79. ZPUG) i s tim u vezi davanja mišljenja o postupanju u vezi s danim zahtjevima (čl. 94. ZPUG), kao i davanja mišljenja/suglasnosti prema posebnim propisima.

Sukladno čl. 79. ZPUG propisano je da nositelj izrade (upravno tijelo općine/grada) dostavlja odluku o izradi prostornog plana tijelima i osobama prema posebnim propisima²⁵ s pozivom da dostave zahtjeve, podatke, planske smjernice i propisane dokumente za izradu prostornog plana, a ako ih ta tijela i osobe ne dostave u tom roku, smatrat će se da ih nemaju.

Nadalje, u čl. 94. ZPUG propisano je da nositelj izrade dostavlja tijelima i osobama prema posebnim propisima nacrt konačnog prijedloga prostornog plana radi davanja mišljenja o poštovanju zahtjeva i očitovanja danih u javnoj raspravi (iz čl. 90. ZPUG) te da su rješenja u skladu sa zahtjevima posebnih propisa i drugih dokumenta iz njihova djelokruga. Pod mišljenjem i načinom njegova pribavljanja smatraju se i mišljenja, suglasnosti, odobrenja i drugi akti koje je nositelj izrade obavezan pribaviti prema posebnim propisima.

Prethodna mišljenja i suglasnosti koje izdaju nadležna tijela kao uvjet donošenja planova mogu se temeljiti isključivo na odredbama posebnih zakona ili dokumentima utemeljenim na tim posebnim zakonima te moraju biti dani u zakonskom roku.

Praksa u primjeni čl. 79. i 94. ZPUG te posebnih propisa u postupku donošenja dokumenta prostornog uređenja, odnosno pri davanju zahtjeva i davanju mišljenja ili suglasnosti obiluje nekonzistentnošću i nedosljednošću te nejasnoćama i proturječju uz nepridržavanje zakona, načela autonomije lokalne samouprave i ustavnog načela razmjernosti. U mnogim slučajevima na poziv nositelja izrade da temeljem čl. 79. tijela i pravne osobe dostave zahtjeve kao i podatke i planske smjernice te odredbe važećih propisa kao i druge stručne i ostale dokumente (na kojima temelje

²⁵ Ministarstvo kulture, Uprava za zaštitu kulturne baštine, Konzervatorski odjel; Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Uprava za zaštitu prirode; Ministarstvo poljoprivrede, Uprava poljoprivrede i prehrambene industrije; Ministarstvo poljoprivrede, Uprava šumarstva, lovstva i drvne industrije; Ministarstvo poljoprivrede, Uprava vodnoga gospodarstva; Hrvatske vode; Ministarstvo obrane, Uprava za materijalne resurse, Sektor za nekretnine, zaštitu okoliša i graditeljstvo; Državna služba za zaštitu i spašavanje, područni ured u županiji i Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije.

svoje zahtjeve) to propuštaju učiniti ili navode proizvoljne zahtjeve bez utemeljenja u zakonima i drugim propisima i dokumentima. Isto tako često propuštaju dostaviti pisana očitovanja na prijedlog prostornog plana u javnoj raspravi. Tek na kraju procesa na nacrt konačnog prijedloga dostavljaju svoje primjedbe u postupku davanja mišljenja/suglasnosti temeljem čl. 94. ZPUG i posebnog propisa, i često izvan roka. U svojim primjedbama nerijetko se ne pozivaju na odredbe zakona, podzakonskih propisa i drugih relevantnih, zakonom utemeljenih i pravno osnaženih dokumenta.

Dodatni je problem što u brojnim slučajevima nadležno ministarstvo ili župan nisu spremni podržati nositelja izrade prostornog plana (općinu ili grad) u strogo poštovanju zakona tako da ako nadležna državna/županijska tijela i pravne osobe prema posebnim propisima u zakonskom roku ne daju svoje očitovanje, odnosno ako to očitovanje nije sukladno zakonu u pogledu zakonske utemeljenosti primjedbe ili u nepridržavanju redoslijeda postupka,²⁶ njihovo očitovanje ne treba biti uvjet za izdavanje suglasnosti ministarstva odnosno župana na konačni prijedlog dokumenta prostornog uređenja. Međutim, u praksi ministarstvo odnosno župan bez obzira na propuste nadležnih državnih/županijskih tijela i pravnih osoba prema posebnim propisima uvjetuju njihova očitovanja za izdavanje suglasnosti, čime se ne štiti ni zakon ni pravo jedinice lokalne samouprave.

Takvim postupanjem nepotrebno se oteže s donošenjem prostornog plana, u pojedinim slučajevima vraća na prijašnje faze, narušava autonomija lokalne samouprave.²⁷ Posljedica je stav da je bolje ne pristupati daljnjoj izradi provedbenih dokumenata prostornog uređenja jer njihova izrada traje predugo, a dobiveni rezultati (usvojeni planovi) često odudaraju i od programskih polazišta navedenima u odluci o izradi i od ciljeva plana koje je predstavničko tijelo definiralo.

Posljedica toga nadalje je slika, a to čak i naglašavaju državni dužnosnici, da upravo lokalne samouprave otežu s izradom i donošenjem dokumenta

²⁶ Ako nadležno državno/županijsko tijelo i pravna osoba prema posebnim propisima ne dostavi svoj zahtjev temeljem čl. 79. te se ne očituje u javnoj raspravi (čl. 90.) u fazi nacrt konačnog prijedloga (čl. 94. ZPUG), nije ni dužno davati očitovanja.

²⁷ Zahtjevi za izmjenama koji su protivni ciljevima i programskim polazištima navedenima u odluci predstavničkog tijela o izradi plana inzistiranjem na stvarima bez zakonske utemeljenosti i u suprotnosti sa zakonom propisanom procedurom izrade planova, ocjena planskih rješenja (koja su čak i u suprotnosti s osnovnim stručnim principima prostornog planiranja) na koje se nema ovlasti.

prostornog uređenja koji su osnova za ishođenje lokacijske dokumentacije nužne na pokretanje investicija, a to u osnovi ne stoji, već je veći problem u prevelikom birokratiziranju inače složenog procesa donošenja dokumenta prostornog uređaja od državne i regionalne birokracije.

U prevladavanju problema sporosti i složenosti u ishođenju odgovarajućih dozvola za prijeko potrebne investicijske zahtjeve, što je nužno, zagovaraju se zakonska rješenja koja su između ostalog usmjerena reduciranju odlučivanja na lokalnoj razini, što može imati kao posljedicu nesagledavanje interesa lokalne zajednice, a time i političke prijepore sukoba lokalne razine s regionalnom razinom i državom te naposljetku još veće kršenje Ustavom zajamčenih prava na lokalnu samoupravu.

5. Zaključak

U okviru poslova iz samoupravnog djelokruga u kontekstu problema derogiranja autonomije lokalne samouprave analizira se područje prostornog uređenja zato što je iz komparativne perspektive vidljivo da je kod najvećeg dijela europskih zemalja riječ o poslovima iz nadležnosti lokalne samouprave te činjenice da je riječ o jednoj od najznačajnijih javnih politika u lokalnoj zajednici. Prostorno planiranje jedan je od najvažnijih upravljačkih mehanizama u lokalnoj zajednici koja ima svoju prostornu dimenziju, to više što većina potreba koje treba zadovoljiti ima u cjelini ili dijelom prostorni aspekt. Očigledno je da je pitanje korištenja i uporabe prostora na kojem građani žive i na kojem se obavljaju gotovo sve ljudske djelatnosti ponajprije političko pitanje. Stoga je upravljanje prostorom u lokalnoj samoupravi pitanje svih građana koje oni ostvaruju Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu samoupravu, u okviru koji omogućuje građanima najizravnije sudjelovanje u odlučivanju o uvjetima vlastitog života u općini/gradu (prema: Radman, 2010).

Na tragu EPLS, slijedeći načelo supsidijarnosti i metodu opće klauzule, Ustavom Republike Hrvatske određeno je da u samoupravni djelokrug poslova lokalne samouprave kao poslovi lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana ulaze i poslovi koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja te prostorno i urbanističko planiranje.

Međutim, daljnjom operacionalizacijom ustavnih odredbi o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi zakonodavac se nije pridržavao tog načela (Bakota, 2010) jer je odredio da će se posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti (iz samoupravnog djelokruga) odrediti pos-

lovi čije su obavljanje općine i gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati, čime se ponovo vraća enumeracijskoj metodi. Slijedom toga sektorski zakon koji regulira prostorno uređenje (ZPUG) pojedinim je svojim rješenjima ograničio slobodu lokalnih samouprava u prostornom i urbanističkom planiranju.

U ustavnom i zakonskom određenju poslova koji se odnose na prostorno i urbanističko planiranje između lokalne i područne samouprave postoje stanovite nepreciznosti kada se jedinicama područne (regionalne) samouprave dodjeljuju i poslovi »urbanističkog planiranja«, za koje se ne može govoriti da su poslovi od područnog ili regionalnog značenja. Iz takvih nepreciznosti generiraju se i nepreciznosti u odredbama posebnih sektorskih zakona koji uređuju prostorno uređenje, kao i nejasnoće kod primjene zakona i njegova tumačenja.

Može se primijetiti da zakoni kao i podzakonski propis kojim se uređuje područje prostornog uređenja te ponajviše praksa nisu uvijek ni u potpunosti u skladu s odredbama Ustava kao temeljnog i najvišeg političkog i pravnog akta zemlje te prihvaćenim odredbama EPLS-a kao međunarodnog ugovora koji je po pravnoj snazi iznad zakona.

Zbog posebnog značenja dokumenta prostornog uređenja, kojim se odlučujuće utječe na prostorni razvoj, gdje se mora uzimati u obzir osjetljivost prostora, kojim se usklađuju legitimni interesi mnogobrojnih korisnika lokalnog prostora te čija rješenja i odredbe nadilaze lokalne okvire s dužim vremenskim konzekvencijama, prisutna je i posebnost nadzora nad dokumentima prostornog uređenja koje u obliku općeg pravnog akta (odluka o donošenju prostornog plana uređenja općine/grada) donose predstavnička tijela općine/grada. Međutim, kod provedbe nadzora općih akata lokalne samouprave u području prostornog uređenja, bilo prethodnog (kroz institut prethodnih suglasnosti) ili naknadnog odnosno inspekcijskog, u praksi se uočava da nadzorno tijelo prekračuje ovlasti nadzora ustavnosti i zakonitosti koje se odnose na samoupravni djelokrug općine i grada, približava se postupanju koja su primjerena za preneseni djelokrug, čime otvara pitanje Ustavom zajamčenih prava na lokalnu samoupravu u upravljanju lokalnim prostorom.

Analizom važećeg Zakona o prostornom uređenju i gradnji, pojedinih odredbi prostornih planova županija kao podzakonskih akata te postupaka izrade i donošenja dokumenta prostornog uređenja uvidjeli smo izvore, oblike i prakse narušavanja autonomije lokalne samouprave u području prostornog uređenja, odnosno odstupanje od Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Ustavom zajamčenih načela autonomije lokalne samouprave.

Rješenja Zakona o prostornom uređenju i gradnji koja se javljaju kao izvor narušavanja autonomije JLS jesu:

Prvo, nepreciznost zakonodavca koji ne razdvaja poslove prostornog uređenja u nadležnosti temeljnih jedinica lokalne samouprave od onih jedinica područne (regionalne) samouprave, što u provedbi ZPUG-a izaziva preklapanje nadležnosti i posezanje županijskih tijela u djelokrug lokalnih samouprava.

Drugo, odredba koja govori o sadržaju prostornog plana županije koji određuje smjernice za izradu dokumenata prostornog uređenja lokalne razine je preširoka. Tako široko određena nadležnost županije otvara mogućnosti županijskim tijelima, a posebno županijskoj upravi koja i priprema prijedloge prostornog plana županije, da slobodno zalazi u bit nadležnosti jedinica lokalne samouprave u prostornom uređenju, a što se vidi iz rješenja u prostornim planovima županija. Isto tako odredba koja prostornom planu županije ostavlja da određuje područja ugostiteljsko-turističke i druge gospodarske namjene, i to na detaljnoj razini, kao što je položaj, vrsta, najveći kapacitet i veličina, najčešće izvan lokalnog razvojnog konteksta, metodološki je i politički teško prihvatljiva.

Treće, mogućnosti ograničenja autonomije lokalne samouprave sadržane su u zakonom predviđenoj a neprecizno reguliranoj primjeni instituta ishoda očitovanja, mišljenja i suglasnosti konačnog prijedloga koje daju tijela i osobe određeni posebnim propisima, zavodi za prostorno uređenje, župan i nadležno ministarstvo. U tim postupcima, zbog zakonske nepreciznosti, često davatelji mišljenja i suglasnosti prekoračuju zakonom dopuštene ovlasti.

Četvrto, kao jedan od ključnih momenata reduciranja prava lokalne samouprave neprihvatljiv je položaj predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave u postupku donošenja dokumenta prostornog uređenja koji se sukladno ZPUG-u prvi put susreće s konačnim prijedlogom prostornog plana na sjednici na kojoj sa plan ima donijeti, nakon dovršene procedure i ishoda mišljenja i suglasnosti, bez prava na bilo kakve izmjene i dopune. Takva zakonska rješenja govore o pomalo apsurdnoj poziciji legitimno izabranih predstavnika naroda (općinskih i gradskih vijećnika) koji na temelju izbornog legitimiteta jedini imaju mandat da donose političke odluke.

Prostorni planovi županija kao podzakonski akti također pojedinim svojim odredbama narušavaju autonomiju JLS. Prostorni planovi županija, sukladno ustavnoj poziciji županija, trebali bi u prostornom uređenju žu-

panije biti prioritetno usmjereni na pitanja korištenja, uređenja i zaštite prostora regionalnog, županijskog značenja. Međutim, iz nekoliko prikazanih primjera rješenja u PPŽ može se vidjeti da se odlukama županijskih skupština kojima se donose prostorni planovi županija zalazi u nadležnost predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i ograničava autonomija iz njihova samoupravnog djelokruga.

Postupak izrade i donošenja dokumenta prostornog uređenja prikaz je loše prakse narušavanja autonomije, u postupku davanja mišljenja ili suglasnosti na konačne prijedloge dokumenata prostornog uređenja, od zavoda za prostorno uređenje u županijama te u nekim slučajevima i nadležnog ministarstva koji tom prilikom pozitivne suglasnosti/mišljenja uvjetuju promjenama planskih rješenja, čime ulaze u svrhovitost pojedinih planskih rješenja bez utemeljenja u zakonu te su upitni i sa stajališta zakonske utemeljenosti te poštovanja zakonom propisane procedure izrade planova, čime zadiru u autonomiju lokalne samouprave i narušavaju načela kontrole ustavnosti i zakonitosti.

Pored problematičnih zakonskih rješenja, u podzakonskim dokumentima kao što su u prvom redu dokumenti prostornog uređenja šireg područja (ili više razine) u pogledu zadiranja u autonomiju lokalne samouprave primjeri prikazane prakse govore o suspektnom postupanju (s aspekta zakonitosti) tijela državne i regionalne samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima kojim se dodatno ograničavaju slobode lokalne samouprave da u okviru svojih ustavnih ovlasti slobodno provodi politiku prostornog uređenja.

Instrumenti zaštite lokalne samouprave od zakonskih odredbi i odredbi podzakonskih akata koje narušavaju autonomiju lokalne samouprave su slabi. Lokalne samouprave sukladno čl. 36. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu (NN 49/02) imaju pravo pokretanja zahtjeva za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, ali samo onog zakona kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje jedinica lokalne samouprave, dok za druge zakone koji ulaze u položaj i prava lokalne zajednice takve mogućnosti nema. Slijedom toga općina/grad ne može pokrenuti zahtjev za ocjenu ustavnosti ZPUG-a ili općepravnog akta kao što je prostorni plan županije koji sadržava dvojbene odredbe.

Najnoviji zahtjevi za ubrzavanje procesa izrade dokumenta prostornog uređenja i njihovu kasniju provedbu izdavanjem odgovarajućih akata za gradnju potrebno je osigurati koordiniranim i sustavnim pristupom kroz promjene u sustavu javne uprave u Hrvatskoj, kroz usklađenje i razjašnjenje nedovoljno jasnih i dvojbenih odredbi sektorskog zakona i svih vezanih

propisa koji se odnose od prihvaćanja inicijative za planiranje investicijskog zahvata, kroz planiranje u dokumentima prostornog uređenja, do ishoda odgovarajućeg odobrenja za gradnju, a ne zaobilaznjem odlučivanja u lokalnoj samoupravi kako se najavljuje, te vodeći računa da se ne dovodi u pitanje ustavni pravni položaj lokalne samouprave kao dostignuta demokratska razina sukladna Europskoj pravnoj stečevini.

Literatura

- Antić, Teodor (2010) Nadzor i pravna zaštita lokalne samouprave – de lege lata i de lege ferenda. U: Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava. Zagreb: HAZU
- Bakota, Boris (2010) Utjecaj načela supsidijarnosti na razmišljanja o ustrojstvu lokalne samouprave. U: Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava. Zagreb: HAZU
- Barić, Sanja (2009) Organski zakoni i Ustavni sud Republike Hrvatske u usporednopravnoj perspektivi. U: Hrvoje Kačer, Hrvoje Momčinović, Mladen Žuvela (ur.) *Liber Amicorum in honorem Jadranko Crnić (1928.–2008.)*. Zagreb: Novi informator
- Batley, R., G. Stoker (eds.) (1991) *Local Government in Europe: Trends and Developments*. New York: St. Martin's Press
- Bienenfeld, Josip (2006) Izrada i donošenje prostornih planova u jedinicama lokalne i područne samouprave. U: Zbornik radova 11. foruma poslovanja nekretninama. Osijek
- Blažević-Perušić, J. (2007) Sustav prostornog uređenja – izrada i donošenje dokumenata prostornog uređenja. U: Novi Zakon o prostornom uređenju i gradnji. Zagreb: Novi informator
- Brković-Bajić, Milica (2010) *Kreativne strategije za održivi razvoj gradova u Srbiji*. Beograd: Arhitektonski fakultet
- Fannin, S., S. Cambel (eds.) (2003) *Readings in Planning Theory*. Oxford: Blackwell Publishing
- Grdešić, Ivan (1995) *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea
- Grdešić, Ivan (2006) *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Izvješće (2007) *Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj – izvješće*. Hrvatska javna uprava (7)4: 932–942
- Koprić, Ivan (2000) Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa. *Hrvatska javna uprava* 2(3): 391–436
- Krtalić, Vladimir (2000) *Uređenje građevinskog zemljišta*. Zagreb: Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja

- Lauc, Zvonimir (1999) Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti. U: Javna uprava u demokratskom društvu. Zagreb: Institut za javnu upravu i Organizator
- Marinović-Uzelac, Ante (2001) Prostorno planiranje. Zagreb: Dom i svijet
- Medvedović, Dragan (2005) Nadzor izvršne vlasti nad općim aktima jedinice lokalne samouprave – de lege lata i de lege ferenda. Hrvatska javna uprava 5(1): 81–110
- Pusić, Eugen (1997) Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi. Zagreb: Školska knjiga
- Račan, Agata (2006) Opći akti jedinica lokalne samouprave. U: Komunalna naknada, komunalni doprinos i gradnja. Zagreb: Novi informator
- Radman, Zoran (2010) Građanstvo i javne politike. Zagreb: Politička kultura
- Smerdel, Branko, Smiljko Sokol (2007) Ustavno pravo. Zagreb: Pravni fakultet

Dokumenti

- Prostorni plan Splitsko-dalmatinske županije, Službeni glasnik SDŽ 1/03, 8/04, 5/05, 5/06, 13/07
- Prostorni plan Šibensko-kninske županije, Službeni vjesnik ŠKŽ 9/12
- Prostorni plan Zadarske županije, Službeni glasnik ZZ 2/01, 6/04, 2/05, 17/06, 3/10
- Prostorni plan Primorsko-goranske županije, Službene novine PGŽ 14/00, 12/05 – ispravak, 50/06 – ispravak, 8/09
- Prostorni plan Varaždinske županije, Službeni vjesnik VŽ 8/00, 29/06
- Prostorni plan Međimurske županije, Službeni glasnik MŽ 7/01, 8/01 i 23/10
- Prostorni plan Dubrovačko-neretvanske županije, Službeni glasnik DNŽ 6/03, 3/05, 3/06, 7/10

Pravni izvori

- Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), NN 85/10
- Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN-Međunarodni ugovori 14/97, 4/08
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (pročišćeni tekst), NN 19/13
- Zakon o prostornom uređenju i gradnji, NN 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12
- Pravilnik o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova, NN 106/98, 39/04, 45/04, 163/04, 148/10 (prestao važiti), 9/11

REALISATION OF THE RIGHT TO LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN SPATIAL PLANNING

Summary

Spatial planning is a very important governance tool in local communities, because many local public affairs have their spatial component. The paper focuses on the realisation of the right to local self-government in Croatia in the field of spatial planning policy. In this manner, the paper follows current debates about the development of the Croatian local self-government, decentralisation process, local autonomy, and limitations to local governance. The Croatian Constitution accepts subsidiarity principle from the European Charter of Local Self-Government. Provisions of the Law on Local and Regional Self-Government and regulation of the sectoral Law on Spatial Planning and Construction do not fully ensure the implementation of the constitutional right to local self-government: subsidiarity principle and the principle of control of constitutionality and legality are particularly endangered. The main issues tackle imprecise regulation of local affairs, unclear delimitation of local and regional competences with regard to spatial planning, the possibility of intervening into local powers by the means of secondary legislation and spatial plans of the counties, the power of central bodies to misuse their control competences, legally imposed obligation of local units to ask for opinions, comments, and consents of separate and higher bodies, bad practice of regional and central bodies during the preparation of local spatial plans, etc. The position of local councils, which are competent only to adopt the spatial plan as a whole document, without having a possibility to amend its draft version, is quite remarkable in the negative sense of the word. Such a situation puts elected local councillors in an absurd situation.

Key words: local self-government, subsidiarity, self-government scope, spatial planning, spatial planning documents